

LADISLAU DOWBOR

A REPRODUÇÃO SOCIAL

(Edição em três volumes, revista e atualizada)

II - POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL

Os Desafios do Brasil

São Paulo, Fevereiro de 2001

Nota do Editor

Originalmente publicada em um único volume, *A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada*, foi aqui desmembrada em três pequenos volumes, para facilitar a leitura e o uso autônomo de cada um:

I - Tecnologia, Globalização e Governabilidade

II - Política Econômica e Social: os desafios do Brasil

III - Descentralização e Participação: as novas tendências

Os textos foram revistos e atualizados para a presente edição.

NOTA DO EDITOR	2
INTRODUÇÃO.....	4
1 - AS GRANDES ÁREAS DA REPRODUÇÃO SOCIAL	7
2 - ATIVIDADES PRODUTIVAS	11
<i>Agricultura e pecuária</i>	11
<i>Exploração florestal</i>	16
<i>Pesca</i>	18
<i>Mineração</i>	20
<i>Construção</i>	22
<i>Indústria de transformação</i>	24
3 - AS INFRAESTRUTURAS ECONÔMICAS	33
<i>Transportes</i>	34
<i>Telecomunicações</i>	37
<i>Energia</i>	40
<i>Água e saneamento</i>	44
4 - INTERMEDIÇÃO COMERCIAL E FINANCEIRA.....	52
<i>Intermediação comercial</i>	54
<i>Intermediação financeira</i>	61
5 - AS POLÍTICAS SOCIAIS	69
<i>Saúde</i>	72
<i>Da educação à gestão do conhecimento</i>	78
<i>Cultura, informação e entretenimento</i>	92
<i>Turismo e esportes</i>	98
<i>Justiça e segurança</i>	101
<i>Urbanismo, habitação e redes de proteção social</i>	112
<i>Considerações sobre as políticas sociais</i>	120
CONCLUSÃO: ARTICULAÇÃO DOS MECANISMOS DE REGULAÇÃO	122
BIBLIOGRAFIA	125
SOBRE O AUTOR	128

Introdução

Existem inúmeros trabalhos contendo propostas gerais para a economia e para a sociedade brasileira. E existem igualmente excelentes estudos setoriais sobre a agricultura, os transportes, a educação e assim por diante. O nosso estudo pretende construir uma visão de conjunto partindo dos problemas concretos de organização e gestão dos diversos setores.

Ainda que possa parecer pretencioso escrever simultaneamente sobre problemas tão diversificados, a realidade é que não se resolve o problema da agricultura, por exemplo, sem rever a absurda opção do país pelo transporte rodoviário de carga. Em termos práticos, pode-se tornar uma fazenda de soja do Mato Grosso do Sul mais produtiva, e obter soja com custo mais baixo, mas a utilidade será pequena se gastamos mais com o transporte até o porto de exportação do que com a própria produção. As soluções para os diversos setores só se tornam compreensíveis ao conhecermos os cruzamentos intersetoriais.

Ninguém pode ser simultaneamente especialista em telecomunicações, mineração e intermediação financeira. No entanto, buscar a racionalidade sistêmica consiste justamente em identificar os pontos críticos dos diversos setores, e sugerir como se pode melhorar o funcionamento do conjunto. O planejamento, neste sentido, tem muito a ver com o médico generalista, que pode não ser especialista em cérebro, distúrbios hepáticos e malformação óssea, mas procurará juntar as várias análises e o seu conhecimento de conjunto para formular propostas integradas e coerentes para o paciente. A realidade sócio-econômico se compõe de partes, mas funciona como uma totalidade. É este funcionamento integrado que visaremos aqui expor. O exercício é frágil, e seguramente especialistas setoriais poderão encontrar insuficiências e até algumas bobagens ao traçarmos em poucas páginas o perfil de complexos setores. No entanto, é necessário, pois a dinâmica mais ampla não pode ser fatiada, e a visão de conjunto é essencial.

Um problema semelhante se coloca quando abordamos os problemas de organização, ou de gestão dos diversos setores, a chamada regulação da economia. Deixar o mercado regular a oferta e procura de produtos hortícolas pode ser razoável, mas esperar que o mercado regule o acesso a um bem não reproduzível como o solo agrícola não faz muito sentido, pois aqui predominam mecanismos cartoriais e políticos de poder, sendo o mercado utilizado apenas como disfarce legitimador. Em outros termos, ser a favor do mercado ou do Estado, como instrumentos reguladores alternativos, não é suficiente, pois o que funciona não são opções globais, mas articulações diferenciadas segundo as atividades. O preço que pagamos, ao avançarmos para uma sociedade mais complexa, é que as simplificações ideológicas se tornam inoperantes.

A visão teórica que nos orienta, portanto, é que não há tanta diferença entre o estatismo centralizador, e o vale-tudo empresarial, em termos da insuficiência que ambos apresentam. Se diferença existe, reside no fato do estatismo ter sido em grande parte varrido do mapa, enquanto o vale-tudo empresarial, materializado na especulação financeira, no comércio mundial de armas, na destruição ambiental, na manipulação

escandalosa da informação através dos monopólios da mídia, se tornou a grande fonte de ameaças para a sociedade.

São estas ameaças que analisamos no primeiro volume desta trilogia, *Tecnologia, Globalização e Governabilidade*, ao privilegiarmos cinco mega-tendências, que não constituem sem dúvida a totalidade do processo de mudança, mas provavelmente os eixos mais significativos em termos de impactos estruturais sobre como a humanidade se governa.

Estes eixos são a mudança tecnológica, o processo de globalização, o agravamento das polarizações econômicas, a reestruturação demográfica e novas dinâmicas do trabalho, e o deslocamento das estruturas tradicionais do poder. Cada tendência carrega embutidas contradições que nos parecem críticas. Com tantas coisas críticas nos dias de hoje, o termo tende a ser visto como banal. Utilizamos este qualificativo no sentido de que são processos que geram uma crise estrutural do sistema.

As transformações tecnológicas avançaram muito mais rapidamente do que a nossa capacidade de adaptação cultural, e sobretudo a nossa capacidade de gerar as instituições correspondentes, ou de nos organizarmos como civilização. Continuar com instrumentos de governo precários, e a muleta otimista de que o mercado de alguma maneira ajeitará as coisas, quando manejamos produtos químicos de impacto planetário, clonagem de seres vivos, capacidades ilimitadas de pesca e desmatamento ou armas bacteriológicas que se podem adquirir de qualquer laboratório privado, transformou o planeta numa gigantesca roleta russa. A mistura de tecnologias poderosas com a filosofia pré-histórica de sobrevivência do mais apto é simplesmente destrutiva e insustentável.

A globalização, por sua vez, provoca um reordenamento profundo dos espaços da reprodução social, deslocando para o nível planetário as opções cruciais e de longo prazo para a humanidade, enquanto os instrumentos de governo, o conceito de cidadania e toda nossa cultura política ainda estão centrados na nacionalidade. Encontramo-nos assim com imensos vazios na capacidade de governo, tanto no nível global como local, no momento em que mais precisamos de reforço desta capacidade.

Na falta de capacidade de governo minimamente adequada, e com um mundo amplamente gerido, ainda, na linha de que o egoísmo individual é o melhor caminho para o altruísmo social, estamos atingindo polarizações econômicas críticas, que colocam o capitalismo frente a um dilema cristalino: um bom sistema produtivo que não sabe distribuir não é um bom sistema. Um sistema que é “menos ruim” mas leva à destruição da humanidade não resolve. A realidade é que o planeta assiste a uma redução radical das distâncias geográficas, enquanto aumentam as distâncias econômicas. A mistura é insustentável.

A reestruturação demográfica transformou radicalmente a distribuição espacial das populações, gerando uma imensa rede de cidades, deslocando bilhões de pessoas da sua base rural sem que tenham surgido bases elementarmente suficientes de infraestruturas, de economia urbana, de emprego. A humanidade vê assim se juntar uma fantástica

capacidade tecnológica de produzir mais com menos esforço, com uma profunda incapacidade de organizar a contribuição produtiva das grandes massas da população mundial. Como a cidadania hoje depende vitalmente do emprego, o processo de exclusão social torna-se crítico.

Finalmente, no vazio institucional que se gera, frente a mecanismos de mercado que já não operam em numerosas áreas, e instituições políticas ou formas de organização social que ainda não surgiram, os espaços vazios vão sendo ocupados por empresas transnacionais preocupadas apenas em correr para a frente, por especuladores financeiros que querem ganhar enquanto é tempo, por subsistemas de poder corporativo ou de economia ilegal que desarticulam o sistema pela base.

Neste contexto institucional, o prodigioso aceleramento histórico que vivemos tem dois gumes: traz novas oportunidades, e um manancial de novos instrumentos para melhorar a condição humana; no entanto, na ausência de um amadurecimento institucional adequado, os efeitos são simplesmente destrutivos. Hoje, reduzir a corrupção numa câmara de vereadores ou nos grandes bancos que fazem lavagem de dinheiro, gerar uma cultura de responsabilidade social no meio empresarial, e fazer avançar procedimentos democráticos na sociedade é sem dúvida mais importante do que inventar uma máquina mais sofisticada.

O primeiro volume deste estudo, *Tecnologia, Globalização e Governabilidade*, visou portanto identificar tendências críticas em termos de impacto estrutural sobre a sociedade como um todo. Neste segundo volume, *Política Econômica e Social*, nos debruçaremos sobre as novas tendências de organização que estão surgindo nos diversos setores das nossas atividades, afim de não trabalharmos com mais uma utopia, e sim com propostas viáveis de desenvolvimento equilibrado.

Algumas linhas sobre esta segunda parte, que abordamos agora. Veremos inicialmente as novas dinâmicas que presidem aos grandes grupos de atividades da reprodução social, envolvendo a produção, as infraestruturas, os sistemas de intermediação, a área social, e a organização das próprias formas de gestão econômica e social. A idéia não é fazer a teoria de todas as áreas, mas de delimitar os contornos de uma nova complexidade que surge, e que ultrapassa, a meu ver, as tradicionais simplificações liberal ou estatista às quais estamos acostumados.

Toda esta segunda parte do trabalho tem como fio condutor o fato de não podermos mais trabalhar com reprodução do capital, na visão econômica tradicional, para depois acrescentar os “remendos” sociais ou “complementos” ambientais. A sociedade tem de encontrar uma lógica integrada de reprodução: a *reprodução social*.

1 - As grandes áreas da reprodução social

Acostumamo-nos a classificar as atividades econômicas em setores primário, secundário e terciário, o primeiro representando essencialmente a agricultura, o segundo as atividades industriais e o terceiro os serviços. Em termos históricos, esta terminologia representa efetivamente as sucessivas áreas de concentração das nossas atividades, e facilita a compreensão da evolução das atividades econômicas. Para acompanhar as atividades da sociedade complexa atual, no entanto, esta classificação está se tornando demasiado global.

Por um lado, é importante lembrar que o setor de “serviços” tem uma definição residual, ou seja, tudo que não se enquadra em atividades primária ou secundária entra neste capítulo. O resultado prático é que uma pessoa que presta serviços informáticos para uma multinacional, um vendedor de laranjas na esquina ou um cirurgião no seu hospital estão no mesmo setor de “serviços”. Como os serviços ocupam hoje algo da ordem de dois terços a tres quartos das atividades das economias maduras ou relativamente desenvolvidas, torna-se indispensável desdobrar este “setor” em atividades concretas mais diferenciadas. Não podemos continuar a trabalhar com um “outros” deste porte.

Esta classificação leva igualmente a uma deformação da análise. Hoje se diz que a agricultura americana ocupa menos de 3% da população ativa, o que é um erro, porque classifica-se como trabalhador agrícola apenas aquele que efetivamente trabalha a terra, quando a agricultura hoje se desdobrou em uma série de atividades como análise de solos, serviços mecânicos, inseminação artificial etc, categorizados alguns na indústria, outros nos serviços, quando se trata de uma dimensão tecnologicamente renovada da própria agricultura. A visão que fica da agricultura, como ilhota residual da economia, é simplesmente errada. Um erro rigorosamente simétrico ocorre hoje com a indústria.

Por outro lado, pode ter-se tornado relativamente pouco importante saber se uma atividade lida com terra, com máquinas ou com papéis, e pode ter-se tornado essencial saber a que universo sócio-econômico de produção pertence. A agricultura em grandes estabelecimentos tecnificados, com os seus tratores, caminhões, computadores, engenheiros e contadores apresenta em termos técnicos pouca diferença com uma empresa industrial, e a própria terra já deixou de ser um bem natural para se tornar um produto transformado por curvas de nível, quimização e outras intervenções. A pesca em grandes navios industriais se assemelha perfeitamente a uma fábrica, com a única característica de ser flutuante. Empresas modernas de mineração têm pouco a ver com extração primária, e são indústrias simplesmente localizadas em cima do local de extração. E hoje as próprias empresas industriais instalam-se de preferência em áreas rurais, preferindo transportar os trabalhadores a enfrentar outras restrições urbanas.

Com a tecnificação dos diversos setores, a produção tornou-se pois bastante semelhante. Em compensação, conforme vimos no primeiro volume, os universos de atividades diferenciam-se claramente pelo seu nível tecnológico e de inserção social. Tomando o exemplo da indústria, podemos trabalhar com um segmento moderno, tipicamente o das empresas transnacionais, com elevado nível tecnológico, salários relativamente elevados,

programas de qualidade e assim por diante. Abaixo deste segmento, existem as atividades terceirizadas, e os setores tradicionais, onde se trata ainda do setor formal, mas com nível tecnológico bem diferente, salários mais baixos, e um emprego frequentemente caracterizado como “precário”. Em seguida temos o setor informal, instalações de fundo de quintal dos mais diversos tipos, buscando sobrevivência econômica frequentemente com a mão de obra familiar, registro de trabalhadores bastante raro e em geral com salários muito baixos. Finalmente, existe um conjunto de atividades da chamada *economia ilegal*, que produz drogas, shampôs falsificados, remédios proibidos e assim por diante.

O importante para nós aqui é notar que existe bem mais coerência sistêmica entre a empresa transnacional (área industrial) e o banco que a serve (serviços), bem como a empresa agrícola que lhe fornece insumos com rigorosas exigências técnicas, do que entre a empresa transnacional e as atividades de sobrevivência de fundo de quintal, mesmo que ambas constituam atividades industriais. Em outros termos, para entender os processos sócio-econômicos, é cada vez mais importante entender a hierarquização que está se formando entre os bem-inseridos, os inseridos precariamente, os inseridos por teimosia do setor informal, e os inseridos na marra das atividades ilegais.

Não é difícil ver uma estratificação semelhante na agricultura, onde uma fazenda moderna de soja representa a área nobre, a mão-de obra que serve de apoio alguns meses por ano um segmento formal mas precário, os minifúndios cuja extensão não permite a sobrevivência familiar representam o setor informal, e as plantações de coca ou de maconha a economia ilegal. Ou na área da mineração se olharmos o leque que vai da empresa moderna de mineração até os garimpeiros dos fundos da Amazônia e os que destroem os rios com mercúrio. Ou ainda nos serviços comerciais se observarmos desde o vendedor de automóveis nas concessionárias, até os vendedores de peças dos desmanches de carros roubados.

Assim a classificação em três grandes setores encobre imensas diferenças ao agrupar sob o mesmo rótulo atividades econômicas que podem pertencer a uma mesma categoria técnica, mas pertencem a universos sócio-econômicos diferentes. Ao abordarmos cada setor, tentaremos clarificar estes cortes “horizontais”, cuja compreensão é hoje importante para empreender políticas de integração num processo coerente de reprodução social.

Trabalharemos aqui com quatro grandes áreas, *produção, infraestruturas, intermediação e política social*, subdividindo cada uma em setores, entendidos aqui não no sentido dos macro-setores como primário, secundário e terciário, mas como setores que se identificam por seu produto, como saúde, educação, telecomunicações etc, segundo divisões relativamente tradicionais do planejamento.

Vamos descrever sumariamente as quatro grandes áreas de atividades, com os seus setores, não no sentido de buscar muitos detalhes, nem de pretender resolver os seus problemas, mas no sentido de entender melhor como se articulam no conjunto do processo de reprodução social..

A idéia é também clarificar um pouco as especificidades de cada setor, que tendem a mostrar a que ponto são necessárias políticas e soluções institucionais mais finas, mais diferenciadas. O tempo das grandes soluções simplificadoras e universais já passou.

ÁREAS E SETORES DA REPRODUÇÃO SOCIAL

I - Atividades produtivas

- Agricultura e pecuária
- Exploração florestal
- Pesca
- Mineração
- Construção
- Indústria de transformação

II - Infraestruturas econômicas

- Transportes
- Telecomunicações
- Energia
- Água e saneamento

III - Intermediação comercial e financeira

- Intermediação comercial
- Intermediação financeira

IV - Serviços sociais

- Saúde
- Educação
- Cultura, informação e entretenimento
- Urbanismo, habitação e redes de proteção social
- Turismo e esportes
- Justiça e segurança

Antes de entrar na análise dos setores, alguns comentários metodológicos.

Ao analisar a reprodução social a partir dos seus setores, que representam conjuntos de atividades relativamente coerentes em termos técnicos ainda que diferenciados em termos de subsistemas sócio-econômicos aos quais pertencem, baseamo-nos no conceito de *relações técnicas de produção*, que permitiu já no tempo de Marx uma melhor compreensão das relações entre o universo das técnicas e as implicações sociais e institucionais.

Em termos de objetivos, não adianta buscar soluções que, ainda que sejam economicamente rentáveis no curto prazo, condenam o conjunto do processo do ponto de vista social e ambiental no médio e longo prazos. Os tres objetivos, econômico, social e ambiental, são necessariamente articulados, e constituem o fio condutor do presente estudo.

Um terceiro ponto de orientação metodológica resulta da aceleração do processo de transformações que vivemos, e que coloca, conforme vimos no primeiro volume, o conceito de *tempo* no centro da análise: a implicação prática é que enfrentamos, nos diversos setores da reprodução social, situações mais *diversificadas* no seu funcionamento, mais *complexas* nas suas estruturas, e mais *fluidas* na medida em que sofrem mudanças permanentes. Isto implica uma tendência geral para sistemas de gestão mais *flexíveis*, mais *horizontais* e mais *democráticos*, muito mais voltados para *redes horizontais interativas* do que para a tradicional pirâmide burocrática.

A tradicional dicotomia entre estatal e privado é vista de maneira mais diferenciada. Por um lado, lembremos que a forma de organização social que mais se desenvolve hoje é o chamado *terceiro setor*, composto por organizações não-governamentais e organizações de base comunitária, abrindo amplo espaço para formas participativas diretas de gestão social e econômica pela própria sociedade.¹

Por outro lado, quando nos referimos ao *Estado*, às *empresas* e à *sociedade civil*, não focamos apenas relações de propriedade, mas também a uma forma determinada de gestão, ou a uma forma determinada de controle e de regulação. Por exemplo, um hospital pode ser de propriedade pública, e ser gerido por uma associação sem fins lucrativos, sob controle de um conselho comunitário de saúde, no quadro de uma regulação estadual. Ou ma empresa de ônibus pode ser de propriedade privada, e prestar serviços determinados pelo poder público, com participação ou não de organizações de usuários. Em outros termos, as relações de produção não podem ser resumidas a relações de propriedade, e as articulações mais complexas são essenciais no quadro da nova realidade.

¹ - o *terceiro setor* será visto em detalhe no volume III. Trata-se de diversas formas de organização direta da sociedade civil em torno aos seus interesses. A sua amplitude deu lugar a numerosas denominações, com conceitos como *setor público-comunitário* utilizado por Marilena Chauí, *setor público não-estatal* que encontramos nos trabalhos de Bresser Pereira e outras denominações que encontramos em Tarso Genro, Ignacy Sachs, além dos estudos já clássicos de Lester Salamon e outros.

2 - Atividades produtivas

De forma geral há uma forte tendência para a redução do peso relativo das atividades produtivas dentro do conjunto da reprodução social. A agricultura, a indústria de transformação e a própria construção são o campo preferencial da aplicação das técnicas. A agricultura viu a sua participação cair vertiginosamente neste século, atingindo menos de 5% de emprego nas economias hoje desenvolvidas, enquanto a indústria segue, com algumas décadas de atraso, o mesmo caminho.

Isto não impede que as atividades produtivas ainda sejam essenciais ao nosso desenvolvimento. E a empresa, célula básica de organização das atividades produtivas, constitui uma estrutura extremamente performante. Esta invenção tão óbvia e relativamente recente, de se realizar num lugar determinado um conjunto de tarefas aceleradas e obedecendo a uma divisão extremamente precisa, constitui um capital organizacional de grande valor. É impressionante constatar as imensas dificuldades de organização econômica em sociedades com pouca cultura empresarial.

Gradualmente, com a complexidade crescente e o aceleração dos processos produtivos, vai se colocando de forma mais aguda o problema do ambiente de funcionamento destas unidades empresariais. Na era do *just-in-time*, as cadeias técnicas da metalmecânica, do têxtil, da eletrônica, das oleaginosas não esperam para comprar e vender os seus produtos “no mercado”: trabalham com acordos interempresariais de médio e longo prazo, com preços e referências técnicas predeterminados, para que o conjunto possa trabalhar de maneira coerente, e não mais apenas a unidade empresarial.

Neste contexto, torna-se cada vez mais problemática a discontinuidade do tecido econômico produtivo, a geração de universos que estão no século XXI enquanto se reforçam sistemas desarticulados de economia informal e ilegal. Conforme vimos, a abertura do leque tecnológico e a aceleração das transformações econômicas levaram à formação de subsistemas econômicos muito diferentes. Como atletas de uma corrida de fundo, que com o aceleração do ritmo desdobram-se numa linha mais longa, com agrupamentos em diversos níveis, assim a economia responde de diferentes maneiras e segundo ritmos diferentes à revolução tecnológica em curso. Trabalhar o espaço econômico como um espaço coerente e de dinâmicas similares já não é realista.

Agricultura e pecuária

As características marcantes da agricultura brasileira são a subutilização do solo, a subutilização e desorganização dos recursos humanos, a defasagem da produção alimentar e a geração de desequilíbrios ambientais. E se trata, não podemos esquecê-lo, de um setor empregador fundamental no país: a Pnad de 1995 nos mostra que 18 milhões de pessoas estavam ocupadas na agricultura neste ano, contra 8,5 milhões na indústria de transformação.²

² - Ibge - *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 1995* - Rio de Janeiro 1995, p. 43

Voltemos aos números básicos: o Brasil tem 850 milhões de hectares, dos quais 371 milhões classificados pelo IBGE como solo ótimo, bom e regular para agricultura. Atualmente se cultiva, entre culturas permanentes e culturas temporárias, cerca de 65 milhões de hectares, uma fração do que seria disponível. A principal causa dessa subutilização está no uso da terra como reserva de valor, aguardando valorização a partir de investimentos do governo em estradas, infraestruturas energéticas e assim por diante. A subutilização fica parcialmente disfarçada pela pecuária extensiva, forma de uso do solo que permite dizer que se trata de “pasto”, portanto área “produtiva” e protegida da reforma agrária.

É particularmente interessante o cruzamento dos dados de área dos estabelecimentos com os dados da área de produção. Os resultados apresentados pelo IBGE são os seguintes:

Estabelecimentos recenseados com declaração de área das lavouras (1985)

Grupos de área	Area de lavouras permanentes	Area de lavouras temporárias	Area total de lavoura	Area lavrada (%)
TOTAL	9.835.315	42.545.051	52.380.366	13,92%
Menos de 10	1.121.309	5.444.022	6.565.331	65,46%
10 a menos de 100	4.150.350	15.401.373	19.551.723	28,06%
100 a menos de 1.000	3.284.057	14.379.184	17.663.241	13,39%
1000 a menos de 10.000	948.388	6.350.589	7.298.577	6,73%
10.000 e mais	331.209	969.880	1.301.089	2,31%

Fonte: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil 1989, p. 292

As duas primeiras colunas são extraídas da tabela do IBGE sobre a estrutura da produção agropecuária. A terceira, somando as duas, mostra que estávamos lavrando pouco mais de 50 milhões em 1985 (a cifra atual deve ser próxima dos 65 milhões de hectares), o que representa uma dramática subutilização do solo agrícola.

Mais impressionante ainda, é a comparação das áreas de lavoura com os dados de área disponível por grupo de área. Assim, constatamos que com 6,5 milhões de hectares de cultura permanente e temporária, os pequenos agricultores, que dispõem de 10 milhões de hectares, lavram cerca de 65% da área dos seus estabelecimentos. No outro extremo, os estabelecimentos com 10 mil ou mais hectares, lavram apenas 2,3%. A cifra extrema, que não aparece no quadro acima, é a das propriedades de mais de 100 mil hectares, que controlam 12,5 milhões de hectares e lavram apenas 18 mil, utilizando assim 0,14% dos seus estabelecimentos. No conjunto, os 50.000 grandes estabelecimentos que constituem 1% do total da área rural e ocupam 44% do solo agrícola exploram efetivamente algo da ordem de 4 a 5% da área que controlam.³

³- IBGE, Anuário Estatístico de 1989, p. 292. Foi questionada a precisão dos levantamentos do IBGE, o que é natural dados os interesses em jogo. Na realidade, a gigantesca subutilização do solo agrícola no país não admite contestação, por mais que se discutam o detalhe das cifras. Os levantamentos realizados para identificar especificamente imóveis rurais improdutivos apontaram para 87.781 estabelecimentos, ocupando 115 milhões de hectares, segundo artigo de José Gomes da Silva, Folha de São Paulo, 5 de dezembro de 1995.

Encontramos diariamente na mídia informações sobre a produtividade elevada dos estabelecimentos “modernos”. Não há dúvida que a produtividade por hectare plantado dos grandes estabelecimentos modernos pode ser mais elevada do que a dos pequenos produtores. No entanto, compara-se a produtividade por hectare plantado, o que induz a um erro se queremos comparar a produtividade dos estabelecimentos. Na realidade seria necessário, e seria importante que os censos agrícolas fizessem este cruzamento, que se comparasse a produção com a área de terras agrícolas ocupadas. Por exemplo, um pequeno agricultor que produz 2 toneladas de grãos por hectare mas planta 5 dos seus 10 hectares, é incomparavelmente mais produtivo do que uma empresa que obtém 5 toneladas por hectare, mas cultiva apenas 1.000 dos 50 mil hectares que controla. No primeiro caso, a produtividade por hectare ocupado é de 1 tonelada, enquanto no segundo é de 100 quilos, dez vezes menos.

Se uma empresa industrial tem dez tornos, e 9 estão parados, enquanto o décimo tem uma elevada produtividade, nenhum cálculo econômico seria considerado sério se apresentasse apenas a produtividade do décimo torno, sem levar em conta o capital parado que representam os 9 outros tornos. Em termos estritamente capitalistas, não dependendo de visões de esquerda ou de direita mas de elementar cálculo econômico, a estrutura atual do uso do solo no Brasil constitui simplesmente uma idiotice.

Surgem sem dúvida vários fatores que de certa forma amenizam a questão do dramático desperdício do solo agricultável do país, e que são frequentemente mencionados: o pousio, a manutenção de reservas florestais, e sobretudo a pecuária extensiva. A realidade é que o pousio no Brasil é pouco utilizado, preferindo-se a “fronteira móvel” pela qual a empresa agrícola abandona as terras exauridas e busca novas terras, deixando as anteriores para a pecuária extensiva. As reservas florestais, com exceção de umas poucas empresas que efetivamente se preocupam com a questão, constituem em geral os chamados “show cases” utilizados em situações pontuais para criar imagem de respeito ao meio ambiente por empresas que já o destruíram e frequentemente continuam a destruí-lo. Quanto à pecuária extensiva, trata-se da alternativa menos produtiva de uso do solo: com algumas dezenas de hectares por cabeça, como é o caso do centro-oeste do país, trata-se na realidade de um uso cosmético destinado a apresentar as terras improdutivas como sendo “pastagens”.

O solo pode ter diversas intensidades de uso. Cinco hectares de horticultura representam um grande empreendimento; o cultivo temporário representa ainda uma agricultura intensiva; o uso do solo para culturas permanentes como citros, por exemplo, ao não se utilizar culturas associadas, representa um uso do solo relativamente menos intensivo; a pecuária intensiva que semeia pasto e utiliza rações equilibradas de complemento constitui ainda um uso racional do solo; já a pecuária extensiva constitui um evidentemente esbanjamento do solo, além de constituir um fator de expulsão de mão de obra e de desorganização do tecido social rural.

No conjunto, a realidade é que a maior parte das terras agrícolas do país é utilizada como reserva de valor, por proprietários que preferem imobilizar grandes áreas e esperar que se valorizem por efeito de investimentos públicos e privados de terceiros, do que correr os

riscos e enfrentar os esforços de atividades produtivas. Estamos nos referindo aqui a mais de 100 milhões de hectares de solo agrícola parado, e uma subutilização de outros tantos. Cem milhões de hectares representam um milhão de quilômetros quadrados: a superfície total da Alemanha é de 357 mil quilômetros quadrados, a da França é de 552 mil.

Uma segunda característica fundamental da forma de organização da nossa economia agrícola é a subutilização da mão de obra. Já vimos em detalhe, no primeiro volume, a forma acelerada e dramática como se deu o êxodo rural brasileiro. Hoje são milhões de trabalhadores que poderiam estar constituindo a base de uma próspera agricultura alimentar no país, e no mínimo assegurariam o seu próprio sustento sem onerar as cidades.

Temos de voltar aqui ao conceito fundamental de produtividade social. Da mesma forma que os latifúndios sulistas dos Estados Unidos foram menos produtivos, enquanto a fronteira de agricultura familiar serviu de base para um desenvolvimento dinâmico em outras regiões, também no Brasil uma comparação entre Paraná e Santa Catarina, regiões onde predomina a agricultura familiar e que constituem um celeiro para o país, e as regiões dominadas pela especulação fundiária mostram um contraste radical. Nos anos 1960 as multinacionais da área agrícola lançaram a “revolução verde”, com a visão de um campo dominado por grandes empresas, com muitas máquinas, muita química e pouca população.

Hoje, com a melhor compreensão da grande produtividade da agricultura familiar quando devidamente apoiada por serviços, e da destruição dos solos pelos excessos de mecanização, de adubação química e defensivos, bem como do custo econômico e social da desarticulação do mundo rural, buscar novos caminhos já não é uma utopia: é bom senso econômico.⁴ Um país tão centrado nas tecnologias como a Alemanha iniciou no ano 2000 uma revisão do conjunto das orientações agrícolas, pondo em questão os abusos de quimização, antibióticos, hormônios e manipulação genética. O que é importante para nós, nesta análise de setores econômicos, é que na ausência de uma forte capacidade de controle do Estado, e do apoio organizado, e bem informado, da sociedade civil, a empresa agrícola tende a buscar o sucesso individual, no curto prazo, sem preocupações sociais ou ambientais.

O problema aqui estende-se desde o grande produtor que envenena a terra com excessos de produtos químicos, até o pecuarista que destrói as matas e a micro-agricultura baseada em queimadas. Trata-se não só de salvar os recursos de solo e de biodiversidade do país,

⁴ - Esta visão, ainda limitada a visionários há poucas décadas, ganha hoje o espaço do senso comum, como se pode constatar na tão familiar revista *National Geographic* dos Estados Unidos: “O que mudou nos últimos anos é o seguinte: um amplo esforço emergiu nas fazendas e instituições de pesquisa para descobrir que visões de de cultivo são realmente viáveis, sérias e aceitáveis e como podem ser implementadas no solo. Por trás deste esforço está a consciência que a enorme produtividade do cultivo convencional se deu com grande custo ambiental e social, um custo que somente agora estamos aprendendo a reconhecer. Há numerosas visões do cultivo no futuro, naturalmente, como também da sustentabilidade. Mas elas têm em comum uma maior cooperação com a natureza, maior autonomia relativamente aos bancos e aos programas de subsídio do governo, e menos dependência de produtos químicos de de petróleo”. - Verlyn Klinkenberg - *A farming Revolutions: Sustainable Agriculture* - National Geographic, December 1995, p. 68

mas de assegurar a própria presença dos nossos produtos no mercado internacional, que reage de forma cada vez mais negativa à presença de resíduos químicos em alimentos. A agricultura ecologicamente correta é hoje também uma questão de bom senso econômico.

Outra deformação básica está ligada ao perfil de produção. Basicamente, é preciso buscar um certo equilíbrio entre agricultura alimentar como arroz e feijão, agricultura energética como cana de açúcar e matérias primas industriais como o algodão. Como a agricultura, aqui como no resto do mundo, é subvencionada, trata-se de orientar corretamente os recursos para equilibrar o processo. Na ausência de uma visão de conjunto, e com o crédito e subvenções fluindo apenas segundo a capacidade de pressão política, chega-se ao absurdo de um forte exportador agrícola como o Brasil ter dezenas de milhões de pessoas desnutridas. E o desequilíbrio não se rompe espontaneamente, pois o drama alimentar reduz a produtividade dos pobres, reduzindo portanto a sua capacidade de aumentar a sua renda, o que por sua vez reduz o mercado de alimentos básicos e reforça a opção dos produtores pela monocultura energética ou de exportação.

Aqui como em outros setores, trata-se de encontrar através de uma mão bem visível o equilíbrio entre a racionalidade econômica, as justiça social e a sustentabilidade ambiental. A reforma agrária com redistribuição de terras e impostos sobre o solo improdutivo, a priorização da agricultura alimentar, a criação de redes de apoio para a pequena e média agricultura, a vinculação dos financiamentos ao comportamento ambiental e promoção de políticas ativas de reconstrução das relações urbano-rurais constituem linhas de trabalho bastante evidentes.

O acesso equilibrado à terra para fins agrícolas constitui um problema de poder político, e não será resolvido por mecanismos de mercado. Em termos de mercado, inclusive, esperar sem risco que a terra se valorize sozinha através do esforço de terceiros constitui um bom negócio financeiro, e a racionalidade da simples rentabilidade aqui vai no sentido inverso da racionalidade produtiva. Não é à toa que os Estados Unidos asseguram uma subvenção média de 29.000 dólares por ano a cada agricultor. Em termos de mercado, ainda, a concentração da produção agrícola em produtos agroindustriais, enquanto dezenas de milhões de pessoas passam fome, não se corrige por mecanismos de mercado porque a necessidade não constitui um estímulo para o produtor, e sim a demanda efetiva. O comportamento ambiental menos destrutivo do solo e menos nocivo para o consumidor também depende de um forte sistema de atividade reguladora do Estado, além de um grande esforço para mudar a cultura do setor através de processos educativos. E a dramática subutilização da mão de obra do país exige políticas ativas de reconstrução da relação cidade-campo, com amplos “cinturões verdes” em torno das regiões urbanas e outras iniciativas. Em outros termos, é uma área que pode acomodar uma regulação da produção através do mercado, mas cujos problemas estruturais, em particular o problema do solo – bem não reproduzível – exigem solução política.

A imagem mais forte que nos fica, numa visão ampla e global do nosso universo rural, é de uma impressionante desarticulação. Não se pode propriamente falar em vazio institucional, porque há um grande número de organizações de apoio, e um emaranhado de leis. Mas no conjunto, não existem espaços de articulação institucional onde os

diversos atores da cadeia produtiva agrícola possam influir no equilíbrio dos processos. As leis constituem alavancas úteis, mas a sua utilidade vai depender de quem maneja a alavanca. Não havendo espaços interinstitucionais de elaboração de consensos, em vez de políticas temos ganhos pontuais de caciques rurais. Na linha da nova economia institucional, o que precisamos aqui é construir os instrumentos de participação organizada dos próprios produtores, pequenos agricultores, instituições de pesquisa, instituições de fomento e outros atores que participam da cadeia produtiva agrícola. O mercado é apenas um dos elementos reguladores.

Para dar um exemplo pontual, o Embrapa apresenta como exemplo de sucesso o município de Silvânia, em Goiás. O interessante, é que se cruzam neste município as mais variadas instituições de apoio. No entanto, o sucesso efetivo se deu porque os programas de apoio se depararam com fortes organizações sociais preexistentes, dos próprios agricultores, que tiveram força suficiente para impor aos programas externos uma articulação em função das necessidades reais do município. De certa forma, gerou-se a racionalidade pela base. A dinâmica é compreensível, pois quando o apoio não cai de paraquedas, mas é apropriado pelos próprios interessados, que conhecem a sua realidade, e se organizam para obter as sinergias necessárias, todo o processo muda de qualidade.⁵

Exploração florestal

A relação da humanidade com as florestas era relativamente equilibrada até a entrada de tecnologias que permitem liquidá-las em grande escala. Derrubar árvores com machados e puxar os troncos com bois já permitia um nível elevado de destruição. Com o surgimento da motosserra e de tratores de esteira, o desequilíbrio tornou-se dramático. Este setor constitui um dos melhores exemplos do drama que representa o avanço tecnológico sem o correspondente avanço da capacidade de organização política e social.

A lentidão da reconstituição dos ecossistemas contribui para os desequilíbrios. A árvore já exige dezenas de anos para se reconstituir, e quando se fala em espécies que se reconstituem como mata secundária os prazos são bem mais longos. Para uma reconstituição de biodiversidade, quando possível, estamos falando em um período secular. Contribui também o fato que cada cidadão que corta uma árvore ou um lote numa floresta, tem a impressão de estar influenciando de maneira irrisória sobre o processo global de desmatamento. No entanto, com bilhões de habitantes comportando-se na mesma linha, os efeitos são evidentemente desastrosos. Finalmente, é difícil equilibrar o interesse difuso de cada um de nós em salvaguardar as matas, e o interesse pontual de uma madeireira que pode ganhar fortunas às custas de uma herança natural, e que não hesitará a vencer as eventuais resistências, como se viu no caso do assassinato de Chico Mendes. O resultado prático é, além da destruição das florestas, a crescente erosão dos solos, o assoreamento dos rios e as mudanças climáticas, processos de mudança que podem parecer lentos, mas que se tornam inexoráveis nos seus impactos planetários.

⁵ - Ver tese de doutorado de Odiva Silva Xavier, *A dimensão educativa nas relações entre pesquisa, extensão rural e agricultura familiar: o caso do projeto Silvânia*, Orientação de Myrtes Alonso, PUC de São Paulo, dezembro 2000

Hoje a engenharia florestal e os conhecimentos que temos permitem o bom aproveitamento dos recursos madeireiros sem romper a capacidade de reconstituição das florestas. Trata-se de mais uma área que, deixada aos simples mecanismos de mercado, leva à destruição das condições de vida no planeta. O estudo mundial das Nações Unidas constata que “os empresários madeireiros de vários países arrendaram praticamente toda a área florestal produtiva em poucos anos e exploraram abusivamente os recursos, sem se preocuparem muito com a produtividade futura”. O relatório considera que “de 7,6 milhões a 10 milhões de hectares são completamente destruídos a cada ano e pelo menos outros 10 milhões sofrem sérios danos anualmente”.⁶

A África sub-sahariana, por exemplo, com frágil capacidade governamental de se opor à progressão das grandes empresas, hoje corta as suas últimas árvores, vítima da própria preciosidade do ébano e de outras espécies. Os seus solos frágeis, expostos ao vento e às chuvas torrenciais, estão sendo rapidamente destruídos, levando a um desastre ambiental planetário, que data praticamente deste século. Uma africana, Rahab Nwatha, faz hoje esta triste constatação: “Estamos despertando para o fato de que a África está morrendo porque seu meio ambiente foi pilhado, superexplorado e negligenciado”.

Em outro nível, uma ampla economia ilegal se desenvolveu em torno da venda de peles e de animais vivos, envolvendo no caso brasileiro milhões de unidades por ano. Queimam-se áreas gigantescas por encomenda de grandes pecuaristas, ou espaços isolados nas florestas para plantar coca ou maconha. De certa forma, a concentração da renda, ao reduzir os espaços de sobrevivência dos mais pobres, leva-os a invadir áreas protegidas onde as terras são mais baratas ou simplesmente vazias, servindo de escudo para as empresas de especulação fundiária que, uma vez que os danos ambientais se tornaram irreversíveis e que as ocupações passam a ser legalizadas, expandem as suas atividades. Assim, da mesma forma como a grande indústria da droga utiliza crianças de favelas para realizar o seu comércio, empresas modernas empurram famílias pobres para a dimensão ilegal das suas atividades. Como foi bem apontado no Relatório Brundtland citado acima, o problema não são os pobres, é a pobreza.

Nesta área, claramente, é indispensável o governo, e não um governo “mínimo”. Por outro lado, constata-se que não bastam leis e fiscais. É preciso criar uma consciência diferente do ser humano, um conjunto de valores de respeito à vida e à natureza, deixando os mecanismos repressivos para comportamentos aberrantes. Considerando a urgência e a importância desta mudança cultural, de como as pessoas vêem o mundo e os seus recursos, os resultados dificilmente serão alcançados sem um papel novo dos meios de comunicação de massa, e particularmente da televisão, no sentido de se tornarem responsáveis em termos sociais e ambientais. Veremos este problema com maior profundidade mais adiante, já que é comum a várias áreas da reprodução social.

⁶ - Nações Unidas, Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, *O nosso futuro comum*, ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro 1988, pp 166 e 170; o documento é também conhecido como *Relatório Brundtland*.

Finalmente, ainda que a visão deva ser global, é essencial mobilizar as comunidades, os municípios. Para dar um exemplo, pouca gente se mobiliza em torno a problemas ambientais em geral. No entanto, se uma empresa polui um rio determinado numa região, e os chacreiros ribeirinos se vêm diretamente prejudicados na sua saúde e na queda do valor das suas terras, esta gente constitui indiscutivelmente uma alavanca poderosa para equilibrar os interesses pontuais do poluidor. De certa forma, a nível local, os interesses ambientais deixam de ser difusos, tornam-se também pontuais, e podem levar à mobilização necessária para assegurar o contrapeso político aos poluidores, viabilizando a própria aplicação das leis e a fiscalização.

Aqui, como em outras áreas onde a reprodução dos recursos é limitada, o mercado é simplesmente inoperante. O empresário carrega apenas o ônus da extração, não o da produção do bem. Com os avanços tecnológicos, extrair madeira tornou-se muito barato. Ao mesmo tempo, a progressiva destruição da madeira no planeta tornou as madeiras nobres cada vez mais caras. Se se tratasse de um produto de reprodução ilimitada, o aumento dos preços levaria a um aumento da oferta, com sucessiva queda de preços. No caso de extração de um bem natural de reprodução limitada, os preços mais elevados provocam apenas uma corrida mais rápida para se apropriar do que resta. Como os custos caem, e os preços sobem, as reservas são simplesmente destruídas. Nesta área, os tradicionais gráficos de oferta e procura simplesmente não refletem a realidade.

Hoje a consciência deste problema já está se tornando elevada. Muitas empresas que apenas destruíam as matas passaram a plantar grandes extensões de eucaliptos, compensando com esta pobre monocultura a riqueza ambiental e estética de outros tempos. É uma frágil compensação, sem dúvida. Mas o próprio fato de um número crescente de empresas se sentir suficientemente vulnerável perante a sociedade para tomar estas iniciativas é um sinal que os valores sociais estão mudando, e que os valores sociais podem ser uma alavanca poderosa de transformação.

O mercado, aqui, não é apenas inoperante: é contraproducente pois leva a uma corrida de quem consegue se apropriar primeiro de uma riqueza que está acabando. A dominância, como mecanismo regulador, deve consistir numa forte legislação e intervenção fiscalizadora do Estado, complementada com fortes organizações locais da sociedade civil, articuladas com organizações não governamentais de caráter mais amplo, capazes de realizar as pesquisas e de dar visibilidade política aos desmandos.

Pesca

A exploração pesqueira apresenta evidentemente situações bastante semelhantes à da exploração florestal, com uma agravante fundamental: a grande reserva mundial de biomassa que representam os mares constitui um espaço comum de governabilidade particularmente limitada.

Os problemas começam em terra onde o desmatamento leva ao assoreamento dos rios, sufocando os frágeis sistemas fluviais, atingindo por sua vez manguezais e bancos de corais, importantes encubadoras de vida marítima. Esta poluição é reforçada pelos

dejeitos urbanos de esgotos, os resíduos químicos das fábricas e da agricultura, e pelos processos de urbanização que liquidam manguezais e outros pontos vitais das cadeias alimentares marítimas.

No mar, a combinação de navios industriais de pesca, de radares, do sistema de posicionamento global por satélite, dos modernos sonares que permitem a localização dos cardumes, das linhas flutuantes de vários quilómetros de extensão e das redes de arraste de grande capacidade, mudaram radicalmente o equilíbrio entre o ritmo de reprodução da vida e a capacidade de pesca.

O resultado foi a brusca elevação do volume de pesca, de cerca de 20 milhões de toneladas por ano em 1950 para cerca de 80 milhões em 1990, quando o volume de pesca começou a se reduzir, apesar do permanente aumento do número e capacidade de navios de pesca, por simples regressão do volume de peixe disponível. O processo é agravado pelo fato de que entre 75 e 80% da pesca constitui o chamado “*by catch*”, peixe capturado ou morto pelo sistema de pesca mas sem interesse comercial, que acaba sendo jogado fora, um dos exemplos mais dramáticos de desperdício e destruição.

Teoricamente, e em boa lógica, as empresas de pesca deveriam ter o bom senso de se autolimitarem, para não destruírem o seu futuro econômico. A resposta que se obtém das grandes empresas, frente a propostas de que deveriam limitar a sobrepesca, é que se não forem elas serão outras. Assim, a concorrência neste setor leva simplesmente a uma corrida por tecnologias mais sofisticadas, pesca mais eficiente, e mares mais vazios, pois é quem chega primeiro que leva o produto.

Como no caso florestal, o mercado neste sentido só regula a exploração, não a reprodução da riqueza natural, levando globalmente ao desastre.⁷ O extenso balanço do National Geographic constata inclusive que as grandes empresas de pesca estão acelerando o lançamento de novos navios e a “limpeza” dos oceanos, para melhorar individualmente a situação, enquanto é tempo. Outro balanço chega à conclusão de que “o próximo século presenciara uma situação que até hoje se considerava impensável, do esgotamento da capacidade natural dos oceanos de satisfazer a demanda humana de alimentos provenientes do mar”.⁸

Estima-se que 200 milhões de pessoas vivam da pesca no mundo. O desespero de milhões que, sobretudo nos países em desenvolvimento, dependem desta atividade para sobreviver, e vêm as suas redes cada vez mais vazias, leva por sua vez à intensificação de pesca ilegal com explosivos e venenos químicos por parte de comunidades pobres, destruindo não só a capacidade de reprodução dos peixes mas ecossistemas completos. Forma-se assim um processo cumulativo de destruição.

⁷ - “Nem os pescadores tradicionais nem os industriais podem se voltar para a preservação voluntária, porque não há lucro nisto. A preservação só dá o peixe para outro pescador menos escrupuloso. Na realidade, todos terminam pescando mais.” - Michael Parfit - *Diminishing Returns: Exploiting the Ocean's Bounty* - National Geographic, November 1995. O artigo relata a constatação de um negociador das Nações Unidas, sobre as tentativas de se organizar um sistema de regulação: está se gerando “uma anarquia nos oceanos...o sistema voluntário de regulação dos espaços globais de pesca falhou.”

⁸ - Carl Safina - *The World's Imperiled Fish* - Scientific American, November 1995

A realidade aqui é que enquanto uma empresa de aquacultura paga os custos completos da produção do peixe, uma empresa de pesca industrial paga apenas a captura de uma biomassa que constitui uma herança natural. Enquanto não surgiram as novas tecnologias, o próprio custo e a dificuldade de capturar o peixe constituíam uma proteção. Hoje, esta proteção não existe mais.

Em termos econômicos hoje se tem clareza de que um grande número de empresas realiza uma “colheita” de produtos naturais sem ter tido que produzi-los – água limpa dos rios, o solo orgânico, florestas, animais selvagens, peixes e outros – e só contabilizam o custo de apropriação dos bens, não os custos de reposição. Esta *contabilidade incompleta* leva a uma deformação de todo o processo produtivo, pois se trata de áreas que não podem ser reguladas apenas pelo mercado.

Ao calcularmos apenas os custos de apropriação, estamos na realidade esbanjando riquezas herdadas, e vivendo numa opulência artificial às custas dos nossos filhos e netos, problema que é ao mesmo tempo ético e econômico. Ético porque temos um dever para com as gerações futuras. E econômico porque a recuperação da destruição é incomparavelmente mais cara do que a prevenção através da gestão sustentável dos recursos.

Este raciocínio nos leva naturalmente à questão institucional. Por um lado, porque a cultura herdada promove uma falsa visão da liberdade. Parfit relata o grito de indignação de um norte-americano frente à sugestão de que se deverá limitar a pesca à capacidade de reprodução dos peixes: “Eu não quero ser limitado. Isso não é americano”. Por outro lado, o tempo que temos para fechar a brecha entre o avanço das tecnologias que intensificam a exploração e a capacidade pública de controle é relativamente curto. Aqui, como em outras áreas delicadas em termos ambientais, se os modernos meios de comunicação de massa e a sociedade civil mais consciente não aderirem a um processo de mudança cultural, explicando as necessidades e as dificuldades, dificilmente encontraremos soluções apenas com leis e fiscais.

Mineração

A mineração trata também de recursos herdados. E aqui, como nas outras áreas com estas limitações, não se trata de proibir as atividades econômicas ou de deixá-las sem controle nenhum: são áreas onde tem de prevalecer o bom senso do nível sustentável de atividades. É importante lembrar que nem a empresa nem o governo têm grande capacidade de pensar o longo prazo. A empresa porque é pressionada pela competição de outras empresas, e o governo porque é difícil colocar num programa de governo que normalmente dura 4 ou 5 anos uma visão de várias décadas. Prevalece o cinismo do “no longo prazo estaremos todos mortos”. Neste sentido, a humanidade caminha um pouco como a criança que não quer pensar em coisas desagradáveis.

Um raciocínio perverso ajuda a nossa inconsciência. Como imaginamos que o homem é todo poderoso na sua inventividade, nos convencemos que não terá importância

exaurirmos as reservas de petróleo, porque até lá teremos outras fontes de energia, e que o progressivo esgotamento de determinados minerais poderá ser compensado pela gradual redução de matéria-prima por unidade de produto. A verdade é que esta é a tendência, mas se trata apenas de uma tendência. Uma pessoa que ultrapassa uma fila de carros numa subida em geral encontrará uma brecha para refugiar-se entre dois carros no caso de aparecer um caminhão vindo em sentido inverso. Qualquer um já teve a experiência de que isso funciona. Mas uma pessoa que organiza o seu modo de conduzir nesta confiança simplesmente não entende de riscos, e deve passar o volante a outro.

O problema é que justamente o prodigioso aceleração histórico que vivemos, e os instrumentos de impacto planetário que manejamos, exigem códigos de conduta mais controlados. Na realidade, trata-se de um pouco mais de liberdade individual, e um pouco menos de liberdade empresarial. O conceito de responsabilidade social da empresa reflete exatamente o problema aqui focado.

A visão que predomina na área da mineração pode ser resumida no conceito de máxima extração possível. Tanto no caso da Petrobrás, como no caso da Vale do Rio Doce ou de Carajás, a visão de resultados no curto prazo predomina. Esta, tipicamente, é uma área de grandes investimentos e de pesados interesses internacionais, onde tem de haver forte presença do Estado. Os Estados Unidos, por exemplo, hoje importam grande parte do petróleo que consomem, e guardam as suas próprias reservas numa avaliação estratégica de crescente escassez do produto. Aplicar simplesmente mecanismos de mercado tem pouco sentido, e no caso de intensa exploração é vital assegurar que os recursos produzidos sejam aplicados para dinamizar outras áreas produtivas. O exemplo do nível de vida luxuoso alguns países exportadores de petróleo, que vivem simplesmente às custas das gerações futuras em vez de preparar a transição para outras fontes de riqueza, é neste sentido muito significativo. O planejamento do Estado e a visão dos interesses nacionais e planetários de longo prazo têm aqui de criar e desenvolver espaços novos.

Por outro lado, a miséria de grande parte da população levou à multiplicação de um conjunto de atividades predatórias que incluem o drama social representado por Serra Pelada, o desastre ambiental provocado pelo mercúrio nos rios do país, ou a extração selvagem de areia e pedras de qualquer rio sem o mínimo critério ambiental, a raspagem da camada de húmus do solo florestal e outras atividades onde a simples regulamentação acompanhada de fiscalização são simplesmente insuficientes. Neste plano, torna-se indispensável uma política integrada, a nível municipal, de geração de atividades económicas. Grande parte dos municípios brasileiros, por exemplo, tem amplas reservas naturais subutilizadas ou mal utilizadas, enquanto a população pobre fica reduzida a atividades predatórias: trata-se aqui de identificar os recursos subutilizados locais, e de traçar programas municipais de desenvolvimento económico capazes de absorver a mão de obra e de enriquecer a região.

Aqui, como em outras áreas, temos de articular a produtividade em termos económicos, a sustentabilidade ambiental e o equilíbrio social. E teremos de articular as políticas de forma a absorver num conjunto homogêneo as atividades económicas formais, as informais e as ilegais.

Construção

O Setor de construção, em termos de organização e planejamento, apresenta a particularidade de constituir uma dimensão de outros setores: constroem-se hidroelétricas para o setor energético, escolas para a educação, hospitais para a saúde, residências para a habitação e assim por diante. As atividades da construção vão assim refletir as eventuais deformações setoriais, como a ambição de construir a maior hidroelétrica do mundo em Itaipu, ou de se realizar uma estrada do nada para o nada como a Transamazônica.

A existência de subsistemas profundamente diferenciados é claramente aparente no setor da construção. Particularmente significativo é o universo das grandes empreiteiras como Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Mendes Júnior, OAS, Odebrecht e outras, especializadas em grandes obras de infraestruturas. Como este tipo de obras é em geral financiado por recursos públicos, já que se trata de mega-investimentos com retornos difusos e de longo prazo, estas empresas desenvolvem um sistema de apropriação dos mecanismos políticos de decisão, visando obter acesso privilegiado aos contratos. Não se trata aqui de uma particularidade do Brasil. Estimativas relativas ao México, por exemplo, avaliam em algo como um bilhão de dólares o que as empreiteiras transferem anualmente para os bolsos dos políticos.

No caso brasileiro, foi amplamente documentada a “folha de pagamentos” das empreiteiras, sustentando funcionários públicos, deputados e senadores, gerando na realidade um sistema paralelo de poder. Como as empresas estão estreitamente articuladas entre si, praticando o rodízio de acesso a contratos, com regras do jogo bem definidas, as diversas proteções tradicionais como os mecanismos de licitação tornam-se inúteis. Os resultados práticos são obras cujos custos são onerados não por 10 ou 12% de dinheiro de propinas como acontece frequentemente nos próprios países desenvolvidos, mas por valores que frequentemente ultrapassam em 300 ou 400% o custo real da obra.⁹

Os custos são absolutamente gigantescos. Para dar um exemplo, duas operações da Andrade Gutierrez com a Companhia de Energia do Estado de São Paulo, Cesp, resultaram numa dívida de US\$11 bilhões: “Por trás de cada dólar que compõe essa dívida é possível encontrar histórias de relações incestuosas entre governantes, banqueiros e empreiteiros de obras públicas, pontuadas por suspeitas de corrupção, superfaturamento e privilégios negociais.”¹⁰ Exemplos como estes abundam nas diversas áreas, levando ao desvio de dezenas de bilhões de dólares. Os fantásticos recursos levantados permitem alavancar a nomeação de testas-de-ferro das próprias empreiteiras nos diversos departamentos do Estado, e a eleição de candidatos com campanhas milionárias, gerando um círculo vicioso extremamente difícil de se romper. E tratando-se, como neste exemplo, de uma empresa Estatal, buscar-se-á a sua quebra e ulterior privatização, gerando novos lucros.

⁹ - Para dados sobre o México, ver Business Week, 13 de maio de 1996; as “folhas de pagamentos” e cerceamento de concorrência utilizados por empreiteiras no Brasil foram amplamente documentadas em numerosos artigos da imprensa, particularmente Folha de São Paulo.

¹⁰ - José Casado, *Arquivos mostram corrupção na Cesp*, O Estado de São Paulo, 12 de maio de 1996

É importante notar que o que aqui enfrentamos não constitui uma “lamentável exceção”, mas uma deformação sistêmica. Trata-se da articulação duradoura do monopólio estatal de decisão com um cartel de empresas de grande porte – as empresas pequenas são por definição excluídas deste tipo de empreendimento – e que ocorre em muitíssimos países. Constatamos assim que esta área essencial do desenvolvimento econômico não pode ser regulada pela “mão invisível”, através de fictícias licitações e de aparências externas de concorrência. Pelo contrário, torna-se necessário um sistema particular de regulação que deve envolver auditorias externas, acesso público à contabilidade dos projetos e conselhos interinstitucionais com forte participação da sociedade civil para uma avaliação política das opções. Considerando os custos que este setor representa para o país, tanto o custo das obras, como o impacto estrutural negativo de obras mal concebidas – veja-se Angra dos Reis – e a deformação das práticas políticas originada pelo sistema, a criação de um sistema de regulação diferenciado para as grandes obras é indispensável.

Abaixo deste setor de ponta, ficam milhares de pequenas e médias construtoras com atividades centradas em geral no âmbito municipal, realizando tanto pequenas infraestruturas como programas de habitação. De forma geral, empresas deste tipo tanto podem reproduzir ao nível local o sistema de corrupção praticado pelas grandes empreiteiras, como podem gerar um clima de concorrência efetiva e contribuir fortemente para a economia local. De toda forma, o corporativismo que existe na área da construção sugere que se aplique aqui o conceito de “managed market”, ou *mercado administrado*, com um sistema específico de regulação baseado na transparência das informações e na participação de segmentos diferenciados da sociedade civil no controle.

No caso da construção de habitações, é particularmente interessante organizar um contrapeso ao poder das empreiteiras através de grupos organizados de consumidores. Em São Paulo, por exemplo, 14 famílias de professores se juntaram para comprar um terreno, deram o terreno de garantia para um banco que financiou a construção: a construtora executou apenas a obra, sob controle e segundo especificações dos maiores interessados em preço e qualidade que eram os futuros proprietários. A obra, sem os costumeiros atravessadores, administradores e outros penduricalhos, custou a metade do preço de mercado. Na Polônia se utilizam sistemas semelhantes em grande escala, sempre na visão de maior poder de organização dos próprios consumidores, quer as empresas de construção sejam privadas ou estatais.

O setor informal de construção representa um gigantesco potencial. Se a construção de edifícios modernos apresenta problemas técnicos complexos, o mesmo não é o caso da residência térrea, que constitui no caso brasileiro mais de tres quartos das habitações. Há um gigantesco potencial de motivação em torno da casa própria, o que torna perfeitamente possível as pessoas construirem as suas próprias casas, com um pouco de ajuda técnica, e a preços incomparavelmente mais baratos do que os das construtoras. Ainda há algum tempo olhados com certo desprezo pelos economistas e pelos arquitetos, os sistemas baseados em lotes urbanizados, auto-ajuda, mutirões, crédito comunitário e outras formas de acesso dos pobres à habitação tornaram-se tecnicamente excelentes e economicamente superiores às soluções tradicionais. Parcerias e apoio organizado das

prefeituras, incorporando às áreas de habitação as infraestruturas de lazer, escolas, pequeno comércio e espaço para oficinas e micro-empresa, podem levar a resultados nitidamente superiores aos absurdos mega projetos de milhares de casas idênticas e distantes das necessidades cotidianas das populações que se vêm em torno das grandes cidades, com as inevitáveis placas do político interessado.

Finalmente, é preciso mencionar o amplo sistema ilegal de ocupação de solo e construção que se constata em tantos municípios do país. Ocupando encostas sujeitas a deslizamentos, áreas de mananciais, áreas sujeitas a inundações ou zonas de preservação ambiental, os pobres buscam simplesmente zonas mais baratas, já que as áreas mais adequadas para a habitação são mais caras ou se encontram nas mãos de grandes empresas de “engorda” do valor dos terrenos. Aqui melhor do que em outras áreas se constata a que ponto a atividade ilegal pode se articular com grupos de deputados, partidos políticos, empresas. Deixar aqui agir o “mercado” e esperar que resulte outra coisa do que um desastre social e ambiental é pura ingenuidade. Mas também mostram-se pouco operantes os esquemas baseados em leis e fiscais, se não forem apoiados em sólidas organizações da sociedade civil. Aqui ainda, a alternativa não é setor privado ou Estado, mas um sistema mais democrático e participativo de gestão pela própria comunidade interessada.

Indústria de transformação

Um primeiro elemento a se notar ao abordar a indústria de transformação, é a sua participação declinante na reprodução social. Nos Estados Unidos, por exemplo, a indústria manufatureira perdeu uma média de 182.500 empregos por ano entre 1979 e 1994, e a previsão é que as perdas se estabilizem em torno de 120 mil durante o resto da década. Comparada com a totalidade do emprego não agrícola, a indústria manufatureira empregava 33% em meados de 1950, 20% em 1979, e 16% em 1994. As previsões do *Department of Labor* dos Estados Unidos para o ano 2005 são de 12,6%. A redução de empregos continuará forte mesmo nas áreas de forte expansão como computadores e equipamento de escritório.¹¹

Como no caso da agricultura, esta queda do espaço relativo da indústria não representa uma contração absoluta do setor, e sim o fato que as atividades humanas que cercam a produção industrial estão se deslocando para as áreas de organização, pesquisa, supervisão e assim por diante. As atividades produtivas adquirem assim um conteúdo mais amplo de serviços. Neste sentido, trabalharemos aqui com uma visão de que os serviços produtivos, ou serviços de apoio às atividades produtivas, devam ser vistos como uma dimensão das próprias atividades produtivas, e não analisadas separadamente como atividades “terciárias”, distantes das “secundárias”. Este enfoque é importante para que não se conceba a evolução para uma produção mais intensiva em conhecimento e em serviços de apoio como “redução” do sistema produtivo, que continua a desempenhar um papel central.

¹¹ - Business Week - *U.S. factories will keep losing jobs* - March 11, 1996

O sistema industrial gerou claramente um amplo núcleo de vanguarda, as cerca de 500 a 600 empresas transnacionais que comandam o sistema de renovação do aparelho produtivo. Estas empresas, gerindo um estoque de investimentos externos de US\$2,1 trilhões e um fluxo anual de investimento externo direto de mais de US\$200 bilhões, constituem um fator chave do deslocamento mundial das estruturas de poder.¹²

A *Divisão para Empresas Transnacionais e Investimento*, das Nações Unidas, avalia como segue esta presença das empresas transnacionais: “A produção internacional das empresas transnacionais domina as transações comerciais internacionais. É mais importante do que o comércio. As vendas globais geradas por filiais de empresas transnacionais situadas no exterior atingiram US\$5,2 trilhões em 1992, ultrapassando as exportações mundiais de bens e serviços (não-fatores) que atingiram US\$4,9 trilhões, dos quais se estima que um terço se realizou numa base de comércio intra-empresarial.” E a dinâmica desta área é potente: “Durante 1991-1993, o estoque mundial de investimentos externos diretos cresceu cerca de duas vezes mais rápido do que a exportação de bens e serviços, os quais por sua vez cresceram cerca de uma vez e meio mais rápido do que o produto doméstico bruto mundial.”¹³

Não há dúvidas quanto ao poder organizado que este núcleo representa, ainda que se auto-intitule sempre de “forças de mercado”: “Uma consequência destes desenvolvimentos, conclui o estudo das Nações Unidas, é que uma ampla e crescente parte das transações internacionais já não se produzem entre agentes independentes governados inteiramente pelas forças do mercado, mas preferencialmente em conjunção com a produção internacional organizada por agentes associados sob um governo corporativo mais ou menos comum.”¹⁴ Estes “agentes associados” constituem indiscutivelmente o vetor de definição das condições de desenvolvimento da indústria de forma geral.

Em termos de estrutura do sistema, as tradicionais concepções do *truste* que controla um universo econômico verticalmente integrado desde o minério até o produto de consumo final, ou do *cartel* que reúne uma frente horizontal de produtores de um bem determinado para efeitos de controle de preços e mercados, encontram-se assim bastante defasadas relativamente ao capitalismo moderno moldado pelas grandes empresas transnacionais. Como também fica bastante defasada a visão de que o sistema funciona segundo mecanismos de mercado. Existe competição entre as empresas e as regiões econômicas, sem dúvida, mas a competição não se exprime necessariamente em concorrência de mercado. Surgem assim estes novos e estranhos conceitos de *proteccionismo não alfandegário* que se refere ao proteccionismo que não recorre a tarifas, de *mercado administrado* que permite dar conta do fato de haver competição sem que haja realmente mercado livre, de *arranjos de colaboração* com que a Xerox define estes sistemas

¹² - Ver o capítulo 5 do volume I

¹³ - UNCTAD, Division on Transnational Corporations and Investment - *World Investment Report 1995* - p. 3-4

¹⁴ - “One consequence of these developments is that a large and growing share of international transactions no longer takes place between independent agents governed entirely by market forces, but rather in conjunction with international production organized by associated agents under more or less common corporate governance” - Unctad, *World Investment Report 1995*, p. 39

híbridos em que as empresas têm interesse próprios mas se vêm forçadas a cooperar de forma permanente e articulada, de *capitalismo de alianças*, conceito utilizado por Michael Gerlach para definir o novo sistema em rede que está reestruturando o sistema.

A análise de Michael Gerlach constitui um aporte decisivo para uma melhor compreensão do deslocamento da grande indústria da esfera da mão invisível para a da mão visível, sem se permitir as simplificações excessivas que tem havido em torno ao conceito de monopólio: Partindo do novo contexto tecnológico com que se defronta a empresa, obrigada se adaptar a mudanças ambientais aceleradas, forçada ao mesmo tempo a atuar em ampla escala e com grande flexibilidade, Gerlach mostra como o dilema é resolvido através de “alianças externas que combinam elementos de firmas descentralizadas e de foco estreito e integração vertical. Nas alianças inter-empresariais, os negócios são apenas parcialmente integrados com a hierarquia administrativa de cada companhia, preservando um grau de autonomia e capacidade de foco para empresas separadas”. O resultado prático, é que “com o surgimento da corporação moderna vieram mudanças no caráter básico das trocas econômicas, na medida em que se deslocou do mundo anônimo da mão invisível para as esferas concretas do planejamento e da coordenação”.¹⁵

Trabalhando com estoques limitadíssimos, sistemas complexos de acordos inter-empresariais, participações acionárias cruzadas, rodízio de diretorias e convênios de cooperação tecnológica, este setor de ponta das empresas se regula por mecanismos que são mais corretamente definidos como planejamento inter-empresarial do que propriamente como mercado, ainda que falar em planejamento constitua um pecado ideológico para a visão liberal.¹⁶

Este núcleo de ponta da indústria mundial exerce um efeito potente de reestruturação empresarial no seu entorno. Com a globalização, qualquer empresa de um município do interior está competindo com parâmetros definidos a nível global, e por agentes organizados. Assim, mesmo nos países mais pobres, e nos lugares mais recuados, geram-se empresas que têm de se atualizar em termos de tecnologia de produção e de gestão, e fecham-se as que não têm como dar o salto para a competitividade global. De certa forma, o compasso de todos é ditado pela empresa mais eficiente de qualquer parte do mundo, a que mais se aproxima do ideal *lean and mean*.¹⁷

¹⁵ - “With the rise of the modern corporation came the changes in the basic character of economic exchange as much of it has moved from the anonymous world of the invisible hand into concrete spheres of planning and coordination”. Michael Gerlach - *Alliance Capitalism* - University of California Press, 1992, pp. 47 e 211

¹⁶ - O controle ideológico sobre conceitos científicos não é de hoje. Nesta área, é interessante que todo o sistema de planejamento estatal dos países comunistas estava baseado na matriz inter-industrial de insumo produto, elaborada pelo russo Leontiev para a economia...norte-americana. Hoje os exercícios de planejamento inter-empresarial dos países capitalistas são absolutamente semelhantes, mas chamados de mecanismos de mercado, ou ainda de “mercado administrado”.

¹⁷- Nunca é demais lembrar que mais eficiente do ponto de vista da empresa não significa necessariamente mais eficiente do ponto de vista social: as empresas podem ganhar competitividade desrespeitando o pagamento de encargos sociais, utilizando trabalho infantil, reduzindo salários ou ainda externalizando custos de poluição ao deixar que a recuperação ambiental seja realizada pelo setor público.

Crescentemente, o núcleo dinâmico tende a se concentrar no seu “negócio”, o chamado *core business*, terceirizando inicialmente atividades não nucleares como cantina, segurança e limpeza, depois segmentos da produção, e assumindo gradualmente uma função de coordenação de um grande número de empresas subcontratadas, associadas e articuladas com o processo principal, formando sistemas ou redes em torno das grandes cadeias técnicas da metal-mecânica, do têxtil, das oleaginosas e assim por diante, ganhando cada vez mais no valor agregado por aportes intangíveis como imagem, marca, publicidade e outros.¹⁸

Gera-se assim em torno do núcleo dominante um conjunto de atividades que ainda pertencem ao setor formal, mas são tributárias, ou satélites, do eixo principal de expansão industrial. Este segmento do tecido industrial se caracteriza frequentemente por uma mistura de tecnologias relativamente avançadas com relações salariais e de direitos sociais precárias, ameaça permanente de desemprego e um sentimento generalizado de insegurança.

Parte desta insegurança resulta do caráter eminentemente substituível e precário do emprego nas áreas terceirizadas. No terceiro-mundo, com os gigantescos excedentes estruturais de mão de obra, a relação capital-trabalho desequilibra-se profundamente, e assiste-se ao retorno de sistemas de exploração que se acreditava historicamente ultrapassados, em unidades produtivas que ocupam um segmento intensivo em mão de obra de uma cadeia produtiva de ponta. Às vezes ficamos com dificuldade de imaginar, ao ver um moderníssimo carro na rua, que nesse produto está incorporada mão-de-obra infantil dramaticamente explorada tanto na produção de carvão vegetal como no corte de cana. E o carro pode estar transportando pessoas que eventualmente seriam totalmente contrários a relações de produção deste tipo.

Em outro nível, a insegurança está vinculada ao fato que um conjunto de atividades de uma região pode deixar de existir por uma decisão tomada sem consulta em alguma parte distante do mundo. Milhares de empresas da Índia, por exemplo, que hoje sobrevivem em função de encomendas de digitação e programação para empresas inglesas e norte-americanas de software, podem do dia para a noite perder a sua base de trabalho por alguma decisão de realocação geográfica de atividades tomada em outra parte do mundo. Isto não implica de nenhuma maneira que estas atividades não sejam positivas. Antes sugere que um município tem de pensar de forma integrada a sua expansão produtiva, e que não pode, salvo circunstâncias muito excepcionais como Cingapura, por exemplo, fazer depender o seu desenvolvimento destas atividades “satélites”, da capacidade de “atrair” atividades externas.

É interessante notar que ao mesmo tempo que as grandes empresas transnacionais substituem rapidamente mecanismos de mercado por planejamento inter-empresarial, os mecanismos de mercado se reforçam nas áreas de empresas “satélites”. No caso da British-American Tobacco, por exemplo, conhecida como Souza Cruz no Brasil, trata-se indiscutivelmente de uma situação de monopólio pois domina cerca de 95% do mercado do cigarro no Brasil. Por outro lado, a empresa estimula fortemente a existência de

¹⁸ - Ver o “capitalismo de pedágio” no volume I, capítulo 5

milhares de pequenos produtores que lhe fornecem o fumo, sugerindo-lhes saudável concorrência e “que o melhor vença”. A relação dos produtores de tomate com as fábricas de concentrado segue o mesmo caminho: assim, o mercado como mecanismo de regulação é substituído por mecanismos de gestão e planejamento na ponta dominante do processo, mas é deslocado para determinados segmentos de produção, e particularmente para atividades terceirizadas ou subcontratadas.

O setor informal da indústria obedece em grande parte à dinâmica de segmentação de mercado, e também em grande parte ao excedente estrutural de mão de obra. Conforme vimos no volume I, temos hoje cerca de 3,5 bilhões de pessoas com uma renda média da ordem de 43 dólares por mês.¹⁹ Trata-se de 60% da população mundial. Para efeitos de estrutura de mercado, podemos considerar que esta parte da população mundial situa-se fora do mercado formal de produtos modernos, constituindo o que as empresas de marketing definem de forma asséptica como *non-target groups*, ou seja “público não-alvo”, pessoas para quem não há interesse de se direcionar mensagens pois não poderiam responder com comportamento aquisitivo. O capitalismo responde a capacidade de compra, não a necessidades.

Neste segmento de mercado de baixíssimo poder aquisitivo vendem-se os mais variados produtos caseiros e de fundo-de-quintal, de roupas a pequenos serviços de reciclagem de pneus e velhos aparelhos. Numa visita a Bamako, na África ocidental, encontramos uma colina de ferreiros, onde a partir de um gigantesco ferro-velho repleto de caminhões Berliet pouco usados, tratores e outros brinquedos caríssimos da tecnologia ocidental, estavam sendo fabricados de maneira artesanal frigideiras e panelas a partir das chapas das portas, arados a partir das molas de suspensão e assim por diante, num processo de “digestão tecnológica” destinado a transformar os produtos surrealistas enviados pelos programas de “assistência internacional” em coisas úteis.

Por outra parte, o excedente estrutural de mão de obra torna possível a produção em massa, com tecnologias avançadas, de camisas, tênis e milhares de outros produtos com salários da ordem de 15 centávos de dólar por hora, mão-de-obra infantil, horas de trabalho que já não se via desde o século XIX. Este tipo de produção está sendo em particular desenvolvido por uma nova geração de *novos países industriais*, como Tailândia, Indonésia e outros. O impacto é planetário: como ficam milhões de pequenas empresas formais em diversas partes do mundo, que pagam salários decentes e encargos sociais? Carregados em linhas formais de comércio internacional, ou através do *contrabando de formiga* nos países que tentam estabelecer algum tipo de controle, e desembarcando em milhões de pequenas lojas, bancas de feira ou sacolas de camelôs, quando não em grandes estabelecimentos comerciais, estes produtos constituem uma nova geração da produção mundial com impacto impressionante em termos de desarticulação dos sistemas locais de produção.

¹⁹ - O Banco Mundial apresenta para 1993 cerca de 3,1 bilhões de habitantes com renda média de US\$380 por ano, correspondendo a países com renda per capita abaixo de US\$695. Banco Mundial, *World Development Report 1995*, p. 158 e 162. O *Relatório de Desenvolvimento Mundial 1999/2000*, na p. 241, Tabela 1, apresenta um universo de baixa de renda de 3,5 bilhões de habitantes, com renda média per capita de 520 dólares por ano.

Finalmente, no nível da economia subterrânea, vamos encontrar um gigantesco espaço de aproveitamento do valor intangível gerado pela publicidade, que faz com que qualquer produto corriqueiro adquira valor várias vezes superior por ostentar uma marca, uma *griffe* qualquer. Como os produtos originais, com a marca autorizada, utilizam muitas vezes a mesma mão de obra terceirizada e os mesmos *sweat shops* para elaborar os seus produtos tão respeitáveis, há aqui pouco espaço para uma discussão séria das questões éticas, apesar dos discursos profundamente indignados dos “legítimos.” No lado paraguaio de Foz de Iguaçu, os vendedores de aparelhos eletrônicos perguntam tranquilamente aos clientes com que marca desejam o equipamento, elencando o prestígio da Panasonic, Sony e outras, visando facilitar a revenda pelo cliente, que pode escolher o mesmo aparelho com a etiqueta que lhe parecer melhor.

Mas a economia subterrânea e a atividade ilegal sobrevivem com a mesma pujança por exemplo nas grandes empresas produtoras de armamentos, francesas, americanas, russas, brasileiras ou outras, que empurram através de gigantescos esquemas de corrupção os seus instrumentos de destruição para qualquer parte do mundo, com documentos falsificados e o mais completo *mix* de ilegalidades, recebendo por trás dos bastidores os sorrisos complacentes dos governantes, na medida em que se trata de melhorar a balança de pagamentos, de gerar mais empregos, e de qualquer maneira “se não formos *nós* serão *outros*”, a falta de escrúpulos de uns encontrando-se plenamente justificada na falta de escrúpulos dos outros.

No terceiro mundo, a economia subterrânea ou ilegal está vigorosamente enraizada no gigantesco desemprego gerado pelo desenvolvimento elitista do capitalismo moderno, no processo de exclusão destrutiva que além do custo social gera custos econômicos muito superiores às políticas sociais compensadoras que a poderiam prevenir. É difícil impedir que se produzam por exemplo drogas em fundos de quintal, ou que surjam oficinas de reciclagem de carros roubados, ou ainda fabriquetas de cosméticos ou alimentos com componentes nocivos, se não se assegura às famílias alternativas de sobrevivência. E como a demanda organizada existe, oferecendo renda e frequentemente proteção, as atividades se expandem.²⁰

No conjunto, os processo produtivos acompanham os dramas sociais que vimos no primeiro volume, segmentando-se segundo a linha de polarização social entre ricos e pobres, aproveitando o desemprego e marginalização, navegando firmemente na perda geral de governabilidade dos espaços mundiais, justificando todo e qualquer procedimento com a visão ética do vale-tudo.

²⁰ - É importante reiterar que o setor ilegal de atividades não constitui um segmento isolado da economia. O estudo de Chodussovsky conclui que “por toda parte no mundo, o crime organizado penetra progressivamente em todos os setores da economia, com a cumplicidade da finança multinacional, quando não dos poderes públicos” - Michel Chodussovsky, *La corruption mondialisée*, Le Monde Diplomatique, Manière de Voir, Février 1997, p. 19; ver também Jean de Maillard, *Um monde sans loi*, Stock, Paris 1998.

A área produtiva que analisamos acima constitui sem dúvida por excelência a área da atividade empresarial, da empresa privada no sentido tradicional, seja agrícola, pesqueira ou industrial. A realidade é que não se encontrou ainda uma forma mais dinâmica de aceleração de processos produtivos do que a liberdade de um grupo econômico organizar-se da maneira que lhe pareça melhor. Como também não se encontrou nada que seja tão destrutivo em termos sociais e ambientais, quando privado dos controles correspondentes, conforme vimos nos numerosos exemplos acima.

Tentou-se eliminar os efeitos nocivos socializando os meios de produção, transferindo o aparelho produtivo para o Estado. Constatou-se que o poder das cúpulas de empresas estatais pode ser tão forte e problemático como o das grandes empresas privadas. O movimento pendular que hoje vivemos tende a preconizar a liberdade total da empresa, voltando-se inclusive atrás relativamente a algumas conquistas essenciais em termos de humanização da atividade econômica e de um início de redução dos processos ambientalmente destrutivos.

A conclusão essencial que tiramos da análise da área produtiva, é que neste final de século caracterizado por um aceleração prodigioso da mudança, com subsistemas cada vez mais diversificados e complexos de organização da produção, não existem soluções simples e universais. Será necessário buscar formas diversificadas de regulação dos diversos setores, respondendo às particularidades de cada um, e às suas sucessivas mudanças. Em particular, responder à falência da tentativa histórica de estatização e controle total sobre os processos produtivos, com o abandono generalizado de controles, corresponde sem dúvida a um refluxo compreensível, mas não nos traz soluções. E as soluções virão necessariamente de uma nova “arquitetura” de relacionamento organizado entre a sociedade e as atividades produtivas.

O que tem impacto social tem de ter controle social. Com o rápido avanço dos processos produtivos para tecnologias de impacto planetário, continuar a preconizar o vale-tudo liberal constitui uma irresponsabilidade. Mas esperar produtividade e satisfação na produção no quadro de um engessamento burocrático generalizado é igualmente inviável. A visão geral, que desenvolveremos no terceiro volume do presente trabalho, é de que os processos tradicionais de gestão política, baseados em “classes políticas” que “representam” os interesses de diferentes grupos, são hoje insuficientes. Precisamos de processos muito mais participativos, com envolvimento direto de organizações empresariais, mas também das organizações da sociedade civil, buscando setor por setor sucessivos pactos sociais capazes de assegurar o equilíbrio fundamental entre a produtividade, os interesses sociais e o impacto ambiental.

Trata-se sem dúvida de respostas na área do “meio-termo”, o que geralmente é mal visto por todos os lados. No entanto, ao escutar os argumentos dos ambientalistas, os protestos sociais, e os argumentos econômicos das empresas, temos a penosa sensação de que todos têm sólidas bases em suas razões. A tarefa com que nos defrontamos hoje é essencialmente institucional, de gerar instrumentos organizados de elaboração de consensos através de uma articulação efetiva dos interesses em jogo. Trata-se sobretudo de buscar soluções muito mais democráticas, e o sistema pelo qual grupos econômicos

gastam fortunas para adquirir os “seus” deputados, e os “seus” ministros, esperando que indiretamente surja um ambiente mais favorável para o seu desenvolvimento, é pouco mais inteligente do que o sistema que ruíu com o muro de Berlim.

Há hoje um início de movimento que busca definir os parâmetros da empresa socialmente e ambientalmente responsável. A iniciativa dos empresários pelo meio-ambiente, lançada na ocasião da cúpula sobre o meio-ambiente e o desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992,²¹ é hoje seguida por iniciativas que se referem à responsabilidade social e comunitária das empresas no quadro das leis propostas por Edward Kennedy e Jeff Bingaman nos Estados Unidos, ou por movimentos como o Pensamento Nacional das Bases Empresariais no Brasil, buscando definir uma nova ética na área.²²

Mais do que de idealismo sustentado por sentimentos de culpa, trata-se hoje de empresários que entendem que se o empresariado não colocar dimensões sociais e ambientais nas suas atividades, os controles virão por via burocrática de forma muito mais dura. Uma revista de executivos empresariais como Business Week se preocupa com o “*antibusiness fervor*” que está se desenvolvendo nos Estados Unidos, e lembra que “a imagem de uma corporação vale muito dinheiro: a indignação popular pode deprimir as vendas, encorajar sindicalismo, ou bloquear planos de expansão.”²³

O que se coloca em última instância, é uma visão menos míope do empresariado, e o resgate de um mínimo de ética nos negócios sem a qual nenhum modo de produção é viável. Business Week condiziu uma pesquisa nacional nos Estados Unidos sobre como a população vê o “Big Business”, a grande corporação. Os resultados são surpreendentes: três quartos dos americanos acham que as grandes corporações adquiriram poder excessivo. A tradicional pergunta sobre se a corporação devia se contentar em produzir lucros para os acionistas, recolheu apenas 4% de respostas positivas. 95% consideram que as corporações deveriam fazer mais pelos empregados e pelas comunidade. A população americana (74%) também considerou que “as gigantescas contribuições financeiras às campanhas eleitorais geram uma aura de corrupção política, minando a democracia”. A grande corporação é associada com “indiferença com a segurança, normas de equidade, e ausência de responsabilidade”. Achar que as críticas do Fórum Social Mundial se limitam a uma esquerda reciclada é tapar o sol com a peneira.

A própria associação linear do avanço tecnológico com progresso nas relações de trabalho está sendo cada vez mais colocada em questão. Robert Kuttner mostra como

²¹ - Ver Stephen Schmidheiny - *Mudando o rumo - uma perspectiva empresarial global sobre o desenvolvimento e o meio ambiente* - Business Council for Sustainable Development - Cambridge, MIT 1992, editado no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro 1992

²² - Hoje temos no Brasil atividades empresariais que buscam definir parâmetros de responsabilidade social, e que encontramos nas parcerias da Fundação Abrinq, ou em instituições como Cives, Gife, Ethos e outras

²³ - “A imagem da corporação vale muito dinheiro. A indignação popular pode deprimir as vendas, encorajar o sindicalismo ou bloquear planos de expansão”. Business Week apresenta bem o desequilíbrio gerado entre a vontade dos tecnocratas empresariais de gerar lucros e de se sentirem aceitos pela comunidade: “Os executivos encontram-se presos na tentativa de equilibrar uma vontade de provar a sua decência e a poderosa lealdade às suas raízes de *laissez-faire*”. - Business Week, 12 May 1996, p. 28

trabalhadores controlados por computador, num setor de atendimento de reclamações a clientes, têm direito a dois segundos entre uma chamada e outra. Um grande número de empresas exige que os trabalhadores carreguem no pescoço um localizador eletrônico, que registra no computador da empresa qualquer movimentação do empregado dentro da empresa. É literalmente o homem a serviço da tecnologia.²⁴

Os problemas, e os caminhos, são novos. E as soluções exigem articulações institucionais mais complexas.

²⁴ - Business Week, 11 September 2000, apresenta a pesquisa sobre as corporações. O artigo de Robert Kuttner encontra-se no mesmo número.

3 - As infraestruturas econômicas

As infraestruturas econômicas reúnem as grandes redes que tornam o universo produtivo viável como sistema. Transportes, telecomunicações, energia e água têm em comum o fato de constituírem um tipo de teia, ou rede, que permite que cada empresa esteja interligada com o conjunto. No corpo humano, a rede de circulação do sangue permite que todos os órgãos do corpo recebam alimento e energia; o sistema nervoso transmite as informações indispensáveis ao funcionamento geral e de cada um; o sistema respiratório assegura a renovação do oxigênio e assim por diante. Na economia, os transportes asseguram a circulação de pessoas e de mercadorias; os correios e crescentemente as telecomunicações asseguram a circulação das informações; a energia permite a distribuição de combustível, a geração e distribuição de energia elétrica; a rede de abastecimento de água é indispensável para a existência de qualquer unidade organizada, seja ela empresa, hospital ou residência.

Este grupo de atividades tem em comum o fato de requerer normalmente gigantescos investimentos, que melhoram as condições de trabalho de todos os “órgãos” da reprodução social, e portanto nem sempre constituem objeto passível de venda individualizada. A dragagem de um rio facilita a passagem de todas as embarcações, e pode ser indispensável para a economia de uma região. Mas é difícil cobrar de cada um segundo a vantagem obtida. Trata-se na realidade de um bem público, de vantagens difusas. Da mesma forma, uma ferrovia aberta numa região dinamiza as atividades econômicas de todos os atores sociais de uma região, sem que seja viável contabilizar a vantagem de cada um, e cobrar de cada um como no caso da venda de um par de sapatos.

É importante lembrar que os grandes investimentos característicos desta área, – um quilômetro de metrô equipado custa cerca de 100 milhões de dólares, uma hidroelétrica com Itaipu custou 18 bilhões de dólares – fazem com que os capitais nesta área sejam predominantemente públicos. A tendência é reforçada pelo fato do retorno, além de ser difuso, ser de longo prazo.

Para as empresas, as infraestruturas econômicas asseguram o que se chama de *economias externas*. Uma economia bem equipada reduz os custos de produção, pois cada empresa que se instala já tem à sua disposição telefonia, água, energia e transportes fornecidos de forma bem organizada e a preços reduzidos. Neste sentido, soluções adequadas na área das infraestruturas são essenciais para a competitividade das atividades produtivas que vimos no capítulo anterior.

Para uma cidade, boas infraestruturas asseguram melhor produtividade social, na medida em que fazem o sistema urbano funcionar de maneira adequada. É importante lembrar que a história da humanidade é essencialmente uma história rural. O nosso século, com a generalização das cidades, tornou o homem tributário de sistemas de infraestruturas onde antes havia soluções individuais. No contexto rural tradicional onde o homem trabalha no mesmo lugar onde mora, o problema do transporte é mais limitado, e as soluções são individuais; a energia é fornecida pela lenha ou outros combustíveis comprados; a água

vem do poço ou do rio; a recolha do lixo e o esgoto se colocam de forma radicalmente diferente, quando se colocam.

Com a urbanização, cada domicílio passa a constituir o elo de uma complexa rede de conexões de água, esgoto, luz, gaz, transporte, telefonia, antenas e outras infraestruturas, e soluções racionais tornam-se essenciais para a produtividade urbana e a qualidade de vida. Grande parte da situação explosiva que enfrentamos na área das infraestruturas resulta da urbanização rápida e caótica que vivemos nas últimas décadas. Colocam-se problemas articulados para os quais ainda não desenvolvemos as formas de gestão adequadas.

Para uma cidade como para uma empresa, um país ou uma região, as redes de infraestruturas funcionam de maneira sistêmica. É a lógica do conjunto que definirá se o sistema é racional ou não, mais caro ou mais barato para a sociedade que o utiliza.

Transportes

Vamos tomar o exemplo dos transportes em São Paulo. São quase 5 milhões de automóveis particulares na cidade, dos quais mais de 2 milhões saem diariamente às ruas, em geral para levar uma pessoa solitária ao trabalho. Qualquer motorista que se encontra na rua num dia de chuva pode constatar o alcance da mão invisível: conseguimos nos paralizar por excesso de meios de transporte. Com velocidades médias de 14 a 20 quilómetros hora, segundo as fontes, já atingimos as velocidades das carroças do início do século.

Se calcularmos que um carro vale na média 5 mil dólares, – a nossa frota não é das mais novas – são 25 bilhões de dólares imobilizados. Isto sem contar o valor do combustível, dos pneus que se gastam, da sinalização das ruas, do sistema de gestão de trânsito, dos custos hospitalares que resultam dos acidentes, e dos custos gerais de saúde que resultam da poluição, além do efeito destruidor do trânsito pesado sobre as redes subterrâneas de diversos tipos. Só o valor dos carros permitiria construir 200 quilómetros de metrô na cidade, resolvendo grande parte destes problemas. Mas na ausência de capacidade de gestão de médio e longo prazos, São Paulo construiu apenas 40 km de metrô, que aliás por razões vistas mais acima custou por quilómetro duas vezes e meia o que custou a construção do metrô de Montreal, no Canadá, para dar um exemplo.²⁵

Podemos fazer outro cálculo: é razoável supor que a opção metrô em grande escala poderia economizar meia hora em média de tempo de transporte do trabalhador paulistano. Cinco milhões de trabalhadores a meia hora por dia, são 2,5 milhões de horas economizadas por dia. Com uma produtividade média da hora de trabalho estimada na faixa de 3 dólares, teríamos uma economia de US\$7,5 milhões por dia, ou US\$2 bilhões por ano, suficiente para construir e equipar anualmente 20 quilómetros de metrô. Mas a opção é derrubar casas para abrir mais espaço para carros, construir um andar superior

²⁵ - Ver Zhang Chi - *Estudos de custos de túneis de metrô na França* - mimeo cedido por Rogério Belda, e World Bank Survey of Operators, *Capital Costs of Typical Rail Systems*.

chamado “elevado”, um andar inferior nos túneis, sem considerar que poderemos construir uma cidade com vários andares para carros, sem resolver o problema que reside na opção de transporte individual em detrimento do transporte coletivo.²⁶

O círculo vicioso gerado não se resolve espontaneamente. Quanto mais carros entulham as ruas de uma cidade, por ausência de sistemas coletivos suficientemente desenvolvidos, mais os próprios ônibus circulam devagar, e os usuários se vêm forçados a optar pelo “menos ruim”, pelos menos psicologicamente, que é o carro particular, reforçando a situação crítica. O *laisser-faire* aqui leva a comportamentos que agravam o desequilíbrio. Trata-se de uma área que exige intervenção pública radical, envolvendo simultaneamente fortes investimentos no transporte público e a colaboração dos meios de comunicação e da sociedade civil organizada na geração de uma nova cultura de transportes.

Em termos de transporte de carga, o Brasil optou pela estrada e o caminhão, opção de longe a mais cara, em termos de custo. Para se ter uma ordem de grandeza, transportar uma tonelada numa distância de um quilômetro exige 46 quilocalorias de energia para o caso de um oleoduto, 50 para transporte marítimo, 120 para a ferrovia, 460 para o rodoviário, 4.600 no caso do transporte aéreo.²⁷ O Brasil transporta cerca de 80% da sua carga por rodovia, enquanto nos países desenvolvidos este tipo de transporte representa menos de 30%.²⁸ Os sobrecustos provocados pela absurda opção de transporte de carga no Brasil reflete-se naturalmente no fato dos nossos produtos ficarem mais caros, reduzindo a competitividade do país.

Uma simples olhada no mapa do país mostra que os nossos centros econômicos são, de Manaus a Porto Alegre, portuários ou semi-portuários, com exceção de Belo Horizonte. A estrutura óbvia da composição intermodal de transportes no Brasil seria portanto de uma densa capacidade de transporte de cabotagem ao longo dos portos da costa, sistema que hoje com a containerização, informatização e facilidade de comunicação se tornou extremamente flexível e confiável; este transporte aquático seria complementado por grandes eixos ferroviários, em particular unindo capitais estaduais e grandes regiões do interior; finalmente, o transporte rodoviário seria utilizado como “espinha de peixe” que une os grandes eixos hidroviários e ferroviários aos pontos finais de carga ou descarga dos produtos, em distâncias relativamente curtas e com cargas menores, fracionadas. São estes tipos de sistemas integrados de transporte que fazem hoje objeto de grandes investimentos de médio prazo na Europa, no Japão e nos Estados Unidos, visando assegurar economias externas às empresas e melhorar a competitividade de cada país.

Na linha do transporte de passageiros de média e longa distância, na sólida tradição brasileira herdada da *casa grande e senzala*, optamos pelo ônibus para os pobres e o

²⁶ - O Metrô de São Paulo estima que os congestionamentos de trânsito e a falta de transporte coletivo eficientes na região metropolitana de São Paulo estão causando prejuízos de US\$6 bilhões por ano. A velocidade média dos ônibus teria caído de 18 km/h em 1992 para 14 km/h em 1996. E os custos elevados do sistema levam a que 33% dos trabalhadores se desloquem a pé: como sempre, os mais prejudicados são os pobres. Dados da Folha de São Paulo.

²⁷ - Dados do Institut Battelle, Genève, 1995

²⁸ - Para uma boa análise das opções energéticas no Brasil, Ver Fernando Homem de Mello e Gianetti da Fonseca, *Proálcool, energia e transportes*, FIPE/USP, São Paulo 1990.

avião para os ricos, e frequentemente pelo automóvel particular para a classe média, desleixando o principal instrumento que é o trem. Os países desenvolvidos hoje estão desenvolvendo amplos sistemas ferroviários de transporte de alta velocidade para passageiros, que permitem viajar de forma confortável na velocidade da ordem de 300 quilômetros por hora, nos chamados trens de grande velocidade, “TGV’s”. A opção representa uma gigantesca economia relativamente ao uso do avião, e também relativamente ao uso individual do automóvel, onde para transportar uma pessoa de 70 quilos gasta-se a energia necessária para transportar mais de uma tonelada, sem falar nos custos indiretos mencionados acima. Quando se compara um funcionário na Europa que se desloca tranquilamente de trem entre uma capital e outra, trabalhando ou descansando, com o histérico trabalhador brasileiro arriscando a vida em cada ultrapassagem de uma estrada congestionada, e se lembra que a segunda opção é ainda por cima muito mais cara, só podemos lamentar a ausência do Estado no país, e o abandono de uma coisa tão elementar como o planejamento, que permite introduzir a visão de longo prazo nas decisões sociais.

Não há mão invisível a se esperar nesta área. As pessoas optam por viajar de carro, por exemplo, porque na cidade de destino também não há transporte coletivo confiável, e precisarão do carro. O resultado é que se viaja caro, e se viaja mal tanto na estrada como na cidade, sobrepondo-se custos energéticos, custos de perda de tempo de pessoas ativas, custos hospitalares que resultam dos acidentes, e custos generalizados em termos de qualidade de vida. E como o custo se torna proibitivo até para o Estado, multiplicam-se de maneira surrealista os pedágios. Quem viaja de São Paulo para Piracicaba, por exemplo, é obrigado a parar em média a cada vinte minutos para pagar pedágio. O autor destas linhas passou recentemente duas semanas nas estradas da Europa: em seis mil quilômetros rodados, não pagou um só pedágio, a não ser em um único trecho montanhoso no sul da França.

Como os transportes representam um custo muito significativos na economia, tanto pelo próprio custo das infraestruturas e dos meios de transporte, como pelos efeitos de desorganização econômica e custos sociais de uma estrutura mal constituída, o país perde competitividade. Na falta de instrumentos institucionais para criar infraestruturas adequadas, a competitividade é recuperada pela maneira mais fácil, comprimindo os salários. Isto por sua vez reduz o mercado interno, e aumenta o custo unitário de produção ao reduzir as economias de escala. Nas atividades econômicas, irracionalidades de qualquer setor se repercutem sobre o conjunto.

Nesta área fica extremamente clara a necessidade de um Estado atuante e sólidamente organizado, além de boa capacidade técnica de planejamento. . Enquanto hoje um ministro de transportes simplesmente distribui contratos para grandes empreiteiras, no quadro de um sistema altamente prejudicial de corrupção recíproca, o que é necessário é uma intervenção planejadora muito mais ampla, respeitando o caráter sistêmico do setor. O pouco que se fez neste sentido nas cidades, por exemplo, com a articulação trem-metrô-ônibus, mostra como intervenção planejadora e visando a lógica de conjunto pode ter efeitos imediatos no aumento da produtividade social. E na ausência de uma intervenção sistêmica, as iniciativas individuais de empresas ou de indivíduos vão no sentido de

soluções de curto prazo, mediante aquisição de caminhões ou de automóveis particulares, agravando a situação do conjunto, e levando a um encalacrimento generalizado.

Em termos de regulação, neste setor coloca-se pouco o problema da privatização ou da estatização. Muito mais significativa é a questão da alternativa entre soluções individuais ou soluções sistêmicas. Na *Cúpula Mundial das Cidades*, de Istanbul, em 1996, os debates referentes ao transporte colocavam por exemplo como muito mais central a alternativa entre o carro particular e o transporte coletivo nas cidades, do que a questão da propriedade dos meios de transporte. Nesta área, a vantagem é que a administração pública assumindo a dinamização dos transportes sistêmicos, as empresas e indivíduos tendem a reagir naturalmente no sentido da limitação do uso das alternativas mais caras, e o processo pode ser racionalizado sem drásticas proibições.

Na ausência de sólidas iniciativas públicas capazes de investir efetivamente em infraestruturas, no entanto, a tendência natural é ir destruindo as cidades em função do automóvel, e introduzir segmentos de obras em função dos engarrafamentos pontuais, consumindo-se assim os recursos necessários para desenvolver alternativas de longo prazo.

O eixo central de ação institucional neste setor, portanto, não é o da iniciativa privada, e sim de uma sólida articulação entre o governo central que planeja os grandes eixos de transporte, e os governos locais que têm de mobilizar as forças comunitárias para racionalizar os sistemas urbanos. Enquanto permanecer a lógica das montadoras de veículos que empurram para soluções consumistas individuais, das empreiteiras que empurram com o seu dinheiro na mídia e com a corrupção nos meios políticos os túneis e viadutos, e de políticos que buscam resultados de curto prazo que possam ser inaugurados na mesma gestão, o sistema só pode levar a um impasse. O paulistano, sempre sarcástico, comenta hoje que o túnel ou o viaduto constituem a linha mais curta entre um engarrafamento e outro.

E como os transportes constituem um articulador essencial da economia no seu conjunto, os efeitos estruturais são extremamente amplos.

Telecomunicações

As telecomunicações ocupam um lugar central nas infraestruturas modernas, na medida em que se tornaram talvez o principal eixo de modernização do conjunto da economia, transformando radicalmente o conceito espacial das atividades econômicas, sociais e culturais. Não se trata mais de telefonia, mas do conjunto de infovias que asseguram os fluxos financeiros mundiais, o acesso à imagem, às informações, no novo paradigma de organização da chamada sociedade do conhecimento.

Veja-se por exemplo a Câmara de Comércio Júnior do Japão: dezenas de milhares de pequenas e médias empresas associadas formam um tipo de BBS tecnológica, onde qualquer membro comunica as suas eventuais dificuldades técnicas, recebendo pouco depois comunicados de outras empresas sobre como enfrentaram estas dificuldades.

Competição? Segredo empresarial? Estas empresas trabalham já no quadro do novo paradigma de colaboração, segundo o qual uma empresa avança se toda a área econômica avança. De repente, o sistema tecnológico revoluciona as relações de produção e o próprio conceito de concorrência, ao criar um espaço direto de concertação inter-empresarial, não mediado pelo mercado.

Na área da administração pública, milhares de governos municipais já participam da rede de comunicação de “melhores práticas”, informando uns aos outros sobre orçamento participativo, sistemas municipais de informação, políticas mais adequadas para as crianças, metodologia de indicadores municipais e assim por diante, gerando uma rede mundial de cooperação descentralizada onde antes só havia a penosa pirâmide de comunicações verticalizadas que morriam no ponto de estrangulamento dos ministérios.

Na área do público não-estatal, universidades, organizações culturais, organizações não-governamentais e organizações de base comunitária estão descobrindo o imenso potencial de comunicação direta entre atores sociais, e vislumbra-se um universo onde a eterna alternativa entre o peso da máquina estatal e a ganância privada, ambas costuradas por marketing político e idiotice publicitária, poderá ser ultrapassada.

As telecomunicações, acopladas ao computador, tornaram-se o veículo por excelência da globalização financeira, da explosão da indústria do entretenimento e da conectividade generalizada que estão transformando o planeta.

Não surpreende portanto a autêntica guerra que se trava em torno do controle das “infovias” de comunicação. Na era do capitalismo de pedágio, poder colocar pequenas tarifas que seja sobre tudo que passa por determinado canal resulta em lucros fenomenais. E a realidade é que os tradicionais gigantes das telecomunicações estatais estão perdidos no ritmo vertiginoso de mudança que atinge o setor, enquanto milhares de apostadores privados querem apenas o controle a qualquer custo de qualquer segmento, para ver depois o que farão com o que lhes couber.

A motivação por trás da luta pelo controle dos meios de transporte de mensagens que são as telecomunicações não se limita evidentemente ao lucro. Trata-se hoje de um imenso instrumento de poder. Mesmo no Brasil, com cerca de dois terços da população vivendo em nível de grande pobreza, 92% dos domicílios têm um aparelho de televisão. Absorvendo a atenção das crianças desde os primeiros anos de vida, horas seguidas, formam-se valores, atitudes, comportamentos, criam-se ou se apagam fatos históricos. Quem controla o essencial das infraestruturas das telecomunicações exerce um poder sem comum medida com os meios democráticos de controle.

Nesta área, torna-se absolutamente essencial a geração de sistemas amplos, participativos, descentralizados e democráticos de acesso, de forma que a sociedade possa efetivamente gerir o seu desenvolvimento. Voltaremos a este tema ao discutir o setor de informação.

No caso brasileiro é interessante notar que no campo mais estreito da telefonia, a empresa Telebrás, ainda quando pública, concentrou os seus esforços na minoria privilegiada do

país. Colocando um preço de acesso à linha telefônica exorbitante, assegurou que só utilizariam o telefone as classes média alta e alta. Em termos estritamente empresariais, trata-se de um excelente negócio, pois o sistema passa a trabalhar apenas com “bons” clientes, que utilizam chamadas interurbanas ou internacionais e serviços diversificados, dispensando-se o ônus de se manter linhas telefônicas para pobres. Dados da Telebrás e da Siemens para 1988 apresentam a seguinte informação sobre o custo de uma linha telefônica: US\$ 1.500 no Brasil, 182 na Argentina, 31 no Canadá, 13 na Coreia, 136 em New York, para dar alguns exemplos. O resultado é o dramático nível de 6,01 linhas por 100 habitantes. Comentando a política adotada no Brasil, o Banco Mundial comenta que “a imposição de taxas de instalação extremamente elevadas serviu claramente para excluir do acesso aos serviços telefônicos os domicílios de baixa renda, ainda que estes pudessem pagar os custos de uma amortização mensal equivalente”.²⁹

Mais uma vez, os custos da irracionalidade do sistema adotado repercutem para toda a sociedade. Quando uma pessoa pobre de um bairro distante é obrigada a se deslocar de ônibus para marcar uma consulta médica, por exemplo, estamos onerando a sociedade com o transporte de uma pessoa, o assento no ônibus, a perda de meio dia de trabalho e assim por diante, em vez de transportar simplesmente os poucos impulsos que permitem que seja marcada a consulta por telefone. O resultado é uma grande perda de produtividade social, e mais uma vez a elevação do chamado “custo Brasil” no processo conjunto de reprodução.

Formalmente, não era um custo para a Telebrás quando milhões de pessoas se deslocam a pé ou de ônibus para cumprir tarefas que poderiam ser resolvidas em poucos segundos por telefone. A contabilidade com enfoque privado e não social, neste caso, leva a um desastre em termos de produtividade social. Neste sentido, o próprio Banco Mundial, de orientação claramente privatista, alerta para a importância de se assegurar o controle social dos sistemas de telecomunicações, sejam eles executados por empresas públicas ou privadas.³⁰

A área de telecomunicações demonstra claramente que a alternativa entre monopólio estatal e interesses privados pode simplesmente não ser a resposta adequada para serviços tão essenciais. Enquanto a regulação e controle de nível nacional são importantes, a realidade é que dificilmente podem deixar de responder, neste nível, às exigências do espaço mundial de telecomunicações. Tarifas diferentes num país, por exemplo, levam

²⁹ - “The imposition of extremely high installation fees has clearly served to preclude low income households from obtaining telephone service, even if they could afford the equivalent monthly amortization.” - Banco Mundial - *Brazil: Reforming the Telecommunications Sector - Policy Issues and Options for the 1990's* - Report #10213-BR, December 21, 1992. A tabela completa do preço de linhas encontra-se na página 44

³⁰ - “Assim, há uma necessidade de controle regulatório permanente”...”Seria portanto apropriado o Governo manter uma autoridade residual para intervir em casos graves de práticas comerciais restritivas e consequente falha do mercado”...”Seria também desejável o Governo intervir cumprindo um papel redistributivo para assegurar, através de subsídios e sobre a base do princípio do serviço universal, que as áreas rurais ou grupos socioeconômicos específicos obtenham acesso aos serviços”. Banco Mundial, *Brazil: Reforming the Telecommunications Sector*, op. Cit. p. iv

hoje crescentemente os usuários a utilizar comunicações via outros países, ou via outros meios como a Internet.

O essencial, na realidade, é assegurar que a rede de telecomunicações deixe de ser um elemento de exclusão social, e possa funcionar de maneira flexível e eficiente na diversidade de serviços que hoje presta. A opção de Pelotas, por exemplo, que resgatou a prerrogativa municipal sobre o seu sistema de telecomunicações, e se apoia em serviços privados, mostra claramente que as opções do país são mais amplas. Como os sistemas hoje funcionam em rede, as soluções institucionais deverão ser muito mais descentralizadas e participativas.

A tendência atual é que as infraestruturas de telecomunicações sejam controladas por alguns mega-grupos econômicos transnacionais. Os poucos instrumentos de regulação como Aneel no Brasil, têm na realidade pouco a dizer num setor onde as dinâmicas são essencialmente globais, com participação absolutamente esmagadora de alguns países desenvolvidos.

Frente à rapidez de transformações tecnológicas nesta área, o horizonte é simplesmente extremamente nebuloso. Isto é tanto mais preocupante, quanto sabemos que numa sociedade do conhecimento, controlar as infraestruturas da comunicação pode ser absolutamente vital. Preservar espaços democráticos do setor deverá constituir uma das frentes de batalha mais importantes no novo século. Tentar definir os eixos deste embate seria temerário, ou prematuro.³¹

Energia

A energia constitui a rede por excelência. Precisa chegar a cada unidade produtiva, a cada domicílio, a cada quarto, a cada poste de iluminação pública, a cada mesa de trabalho. O carro precisa de postos de reabastecimento distribuídos em malha fina através do país. O fogão a gaz precisa de sistemas de entrega que chegam a cada domicílio. Em regiões de ausência de redes ou cortes frequentes de energia elétrica, os domicílios e as empresas se dotam de geradores individuais, resultando em impressionantes sobrecustos em termos de combustível e de poluição do ar e sonora. Em outro nível de renda, a ausência de redes energéticas se traduz em sistemas tradicionais de consumo de lenha que geram destruição ambiental, poluição doméstica e perda de solos.³²

³¹ - Um balanço desta área, ainda que mais amplo, pode ser encontrado em *Desafios da Comunicação*, organizado por Ladislau Dowbor, Octávio Ianni, Paulo Rezende e Hélio Silva. Publicado pela Editora Vozes, Petrópolis 2001. Outra boa fonte é Denis de Moraes, *O Planeta Mídia: tendências da comunicação na era global*, Letra Livre Editora, 1998. O processo extremamente dinâmico de transformações das infraestruturas do setor tem de ser acompanhado em publicações periódicas, pelo próprio ritmo de mudança.

³² - Ver o excelente capítulo sobre energia de *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, editado no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas em 1988. A pesquisa apresenta uma visão abrangente e muito atual sobre as implicações ambientais das opções energéticas. Neste início de século devemos ter cerca de 2,4 bilhões de pessoas que dependem de lenha para a sua sobrevivência, e que vivem em regiões onde a lenha está se esgotando, ao mesmo tempo que a crescente

As soluções sistêmicas permitem aqui gigantescas economias, mas implicam também em importantes investimentos. A hidroelétrica de Itaipú custou 18 bilhões de dólares, e este vulto de recursos dificilmente é financiado com capitais privados, sobretudo se considerarmos que se traduzirá em efeitos difusos, de pequenas reduções de custo de energia dispersos entre dezenas de milhões de usuários, e de valorização regional de todo tipo de propriedades. Com todo o sobrefaturamento característico das realizações deste tipo no Brasil, imaginando que Itaipú sirva a 36 milhões de habitantes, o custo do investimento por usuário seria da ordem de 500 dólares, o que constitui uma cifra relativamente baixa, que se recupera rapidamente no custo reduzido da unidade energética e através da dinamização das atividades.

A matriz energética de um país está estreitamente vinculada ao sistema de transportes adotado. Já nos anos 1940 se dava como óbvia a opção brasileira por transporte ferroviário, e conseqüente priorização da energia hidroelétrica. Sob pressão das multinacionais do automóvel, a partir do plano de metas, ficou priorizado o carro particular e o caminhão, com a opção energética correspondente, o petróleo. Mais tarde, com a elevação dos preços do petróleo, foi a vez de desviar as atividades agrícolas para a produção de álcool para os carros particulares. Assim, opções estruturais sobre a economia, que são políticas e não de mercado, ainda que determinadas por pressões empresariais, desempenham um papel central nas opções energéticas.

Quando falamos de energia, portanto, estamos falando do longo prazo, de efeitos estruturais sobre o conjunto da economia, e de investimentos muito elevados com efeitos difusos. Não há mão invisível que resolva por simples equilíbrios de oferta e demanda o problema da coerência de uma estratégia complexa de longo prazo. Reduzir o problema à opção privatização/estatização constitui uma simplificação absurda. E deixar as iniciativas a uma articulação feita às escondidas entre empreiteiras, vendedoras de grandes equipamentos energéticos, multinacionais do automóvel e segmentos corruptos do Estado constitui provavelmente a pior das combinações possíveis.

O capitalismo realmente existente, em particular nos países desenvolvidos, trabalha aqui com sólidos sistemas de planejamento, que implicam em particular fortes instituições de pesquisa, definição de estratégias de longo prazo, e geração de instituições permanentes encarregas de assegurar que as políticas sejam sustentadas.

Não se trata de optar pelo privado ou estatal, mas de gerar uma articulação dos segmentos interessados do governo central, de representações regionais mais significativas, de organizações de usuários, de grandes financiadores, de instituições ambientais e de instituições de pesquisa da área, visando uma articulação transparente de interesses em torno de opções coerentes para o longo prazo e para o país em seu conjunto. Num contexto de decisões estrategicamente corretas, e de mecanismos transparentes de

pobreza reduz as alternativas. Trata-se de mais uma área onde o custo indireto da pobreza é maior do que o custo direto da sua redução.

decisão, a execução de obras e a gestão de unidades poderá sim ser objeto de acordos com grupos privados.³³

Mais uma vez, opções corretas no nível nacional – e crescentemente supranacional – implicam sólidas organizações locais. São as instâncias locais de poder, e em particular os municípios, que podem definir a malha fina de acesso à energia mais condizente com as necessidades de consumo final e as opções locais de desenvolvimento, mobilizar forças sociais em torno à preservação ambiental, gerar sistemas diferenciados de tarifação em função de situações sociais específicas. De certa maneira, a presença do usuário, do “cliente”, essencial para o controle final dos grandes sistemas públicos e privados, realiza-se através de espaços locais de poder. Quando municípios norte-americanos, para dar um exemplo, se levantam para impedir o depósito de lixo tóxico de usinas nucleares nos seus territórios, obriga-se tanto o Estado como as empresas privadas a repensarem as suas opções energéticas, incorporando nos custos da produção a reciclagem de resíduos.³⁴

Os municípios têm também um papel vital a desempenhar na promoção de complementos energéticos através de fontes alternativas de energia, aproveitando situações específicas. É o caso de Dinard, na França, que aproveita a sua situação particular para gera energia maré-motriz, de municípios da Dinamarca que atingiram um nível elevadíssimo de produtividade energética eólica, da crescente disseminação da energia solar e termo-solar particularmente útil para compensar os custos de redes em regiões de população dispersa e assim por diante. Vistos ainda há uma década como alternativas um tanto poéticas, estas alternativas hoje já atingem o limiar da concorrência com os grandes sistemas energéticos, e podem ser objeto de parcerias universidade-empresas-administrações locais extremamente produtivas.³⁵

Finalmente, é na diversidade das situações locais que podem ser encontradas alternativas práticas para os milhões de excluídos. Neste caso, pode-se dar o exemplo da China, que promoveu o nível energético das populações mais pobres através de bons resultados em sete áreas: popularização de fogões melhorados, digestores de biogás, hidroeletricidade de pequena escala, energia solar, florestas para produção de lenha, energia eólica e

³³ - o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1994*, do Banco Mundial, apresenta várias soluções institucionais no setor energético. É curioso constatar que hoje o Banco Mundial, que preconiza a manutenção de fortes instrumentos de controle do governo e parcerias entre os setores privado e estatal, constitui um avanço relativamente às formas simplistas como o assunto institucional é tratado nas esferas governamental e empresarial no Brasil, com simples privatização, sem assegurar por exemplo a manutenção de investimentos, o que já em 2001 está levando o sistema ao seu limite extremo, obrigando o governo a empreender programas emergenciais na área termo-elétrica. .

³⁴ - Um exemplo eloquente da dimensão destes problemas pode ser vista no atual programa de limpeza de resíduos nucleares nos Estados Unidos, que deve custar ao *Department of Energy* (DOE) algo entre 230 e 500 bilhões de dólares nos próximos anos somente na região de Hanford. Ver *Confronting the Nuclear Legacy, Part II*, de Glenn Zorpette, *Scientific American*, May 1996

³⁵ - Uma boa fonte de atualização permanente nesta área é a publicação *Energy for Sustainable Development: the Journal of the International Energy Initiative*, publicado na Holanda, fax 91-80-554.3563; ver por exemplo o número de maio 1995 que constata que para cerca de 2 bilhões de pessoas no mundo que não têm acesso à energia elétrica, a energia solar representa uma opção “barata, economicamente justificada e imediatamente disponível.”

energia geotérmica. É uma visão geral do presente estudo que sai sempre mais barato, em termos estritamente econômicos, tirar os pobres da pobreza do que sustentar os custos indiretos que a pobreza causa. Aqui também governos locais dinâmicos podem avançar rapidamente através de parcerias com instituições de pesquisa e acordos com órgãos ambientais dos diversos níveis de governo.³⁶

É importante mencionar que os principais avanços recentes se deram mais na racionalização do uso do que na mudança de fontes de energia. Um efeito indireto dos choques de petróleo foi a redução do uso perdulário de fontes não renováveis de energia, e a formação de uma nova cultura baseada na redução dos desperdícios e na produção de equipamentos que economizam energia. Este tipo de mudança envolve uma nova cultura, e uma compreensão generalizada dos custos reais, tanto de produção como ambientais, da energia. Grandes campanhas foram vitais, nos países desenvolvidos, para esta mudança parcial de atitudes, mostrando uma vez mais a presença essencial dos meios de comunicação nas mudanças de comportamento hoje indispensáveis.

O *Nosso Futuro Comum*, das Nações Unidas, resume bem o problema: “A energia não é um produto único, mas uma combinação de produtos e serviços da qual dependem o bem-estar dos indivíduos, o desenvolvimento sustentável das nações e as possibilidades de manutenção da vida do ecossistema global. No passado, permitiu-se que essa combinação fosse usada ao acaso, em proporções ditadas por pressões de curto prazo e pelos objetivos imediatistas de governos, instituições e empresas. A energia é importante demais para que continue a ser tratada desta forma aleatória. Uma diretriz energética segura, sensata do ponto de vista ambiental e economicamente viável que garanta o progresso humano até um futuro distante é evidentemente indispensável. E também possível. Mas para que isso seja conseguido serão necessárias novas dimensões de empenho político e cooperação institucional.”³⁷

No caso brasileiro, acumulamos o custo de pagar o dobro ou o triplo pelas infraestruturas – fruto dos sistemas de corrupção adotados para a alocação de contratos – com o custo permanente de opções erradas em termos de matriz energética do país, de uma cultura do desperdício inclusive fomentada pelos meios de comunicação, e uma ausência de organização dos usuários ao nível do consumo final, originada na própria fragilidade dos poderes locais. Nestas condições, uma agência governamental de regulação do setor se encontra refém das grandes empresas, pois não tem pontos de apoio organizados no governo nem na sociedade civil. Os sobrecustos energéticos se traduzem, uma vez mais, em custos adicionais tanto para o domicílio particular como para os produtores, aumentando o chamado “custo Brasil” e reduzindo a competitividade global da economia.

³⁶ - ver em particular José Goldenberg and Thomas B. Johansson - *Energy as an Instrument for Socio-economic Development*, Sustainable Environment and Energy Division, UNDP, New York 1995

³⁷ - *Nosso Futuro Comum*- op. cit., p. 225

Água e saneamento

Na lista das grandes heranças ameaçadas, estão a cobertura vegetal do planeta, o solo agrícola, a biodiversidade, a água, o próprio ar. A água é vital, e está se tornando um elemento chave do processo: a sua ausência, ou contaminação, leva à redução dos espaços de vida, e ocasiona, além de imensos custos humanos, uma perda global de produtividade social.

Ao contrário do petróleo, onde se dividem muito as opiniões sobre as disponibilidade futuras, no caso da água há poucas dúvidas quanto à situação cada vez mais dramática que enfrentamos. As reservas de água do planeta são constituídas por 98% de água salgada e 2% de água doce. Destes 2%, 87% estão bloqueados nas calotas polares e geleiras, e a maior parte do que resta se encontra em águas subterrâneas, na atmosfera e nos organismos vivos. As reservas de água útil são portanto relativamente limitadas, e em muitas regiões do mundo se tornaram escassas.

Quanto ao consumo, a maior parte vai para a agricultura, que consome 85% da água, enquanto a indústria consome 10% e o uso doméstico atinge 5%. O problema essencial é que a água que utilizamos recolhe os defensivos químicos da agricultura moderna, os resíduos industriais e os esgotos domésticos, e se mistura às reservas existentes, gerando um efeito multiplicador de poluição de uma massa de água incomparavelmente superior ao volume de consumo.³⁸ Para se ter uma idéia, o ser humano produz diariamente nas cidades do mundo mais de 2 milhões de toneladas de excremento, dos quais joga 98% nos rios, sem tratamento. Se acrescentarmos o gigantesco desperdício de água potável causado por uso irresponsável ou por instalações deficientes, temos de constatar que esta área, das mais vitais para o futuro da humanidade, não se dispõe de instrumentos institucionais minimamente compatíveis para a sua gestão.

O resultado prático é que hoje nos países em desenvolvimento a água poluída é responsável por 80% das doenças e 33% das mortes. Cerca de 15% das crianças nascidas nesta região morrem antes de 5 anos de diarreia causada pela ingestão de água poluída. Cerca de 1,2 bilhões de pessoas sofrem de doenças causadas pela água poluída ou transmitidas por saneamento inadequado.³⁹ Na América Latina, quase 30% da população vive sem acesso a fontes seguras de água, problema agravado pela urbanização relativamente mais avançada.

O exemplo de São Paulo é neste sentido característico. Helena Sobral constata que “a cidade tem-se utilizado de mananciais de áreas distantes até 100 quilômetros, apesar de o

³⁸ - A quantificação aqui é simples. Segundo o cálculo do professor Samuel Murgel Branco, no caso de um esgoto médio, a demanda bioquímica de oxigênio é dar ordem de 300mg/l, enquanto a DBO de lagos e rios deve ficar inferior 3 mg/l, o que significa “que para cada litro de água consumido, serão necessários 100 outros litros de água para diluição.” Os efluentes industriais contêm mais de 3.000mg/l de DBO, afetando-se assim mil litros de água para cada litro utilizado. Certos poluentes químicos causam evidentemente danos incomparavelmente maiores e muitas vezes irreversíveis. Ver Helena Ribeiro Sobral, *O meio ambiente e a cidade de São Paulo*, Makron, São Paulo 1996, p. 43

³⁹ - O conjunto dos dados acima provém do balanço realizado pelo Conselho Econômico e Social da ONU para o Dia Mundial de 1996, Habitat II, World Water Day Issue, February 1996, nº 6, p. 4

rio Tietê possuir na área vazão média natural de 80m³/s.” Ou seja, mantém-se o sistema de poluição local, doméstico como industrial, e vai-se buscar água a grandes distâncias. Isso por sua vez gera maiores custos e aumento de perdas: “Segundo a Sabesp, há perda de 40% da água produzida e tratada, ou seja, o equivalente a 20 mil litros por segundo. Isso significa que, por exemplo, o sistema Alto Tietê produz apenas para compensar as perdas.” Um dos resultados imediatos é o rodízio, com cortes de água escalonada em diversos bairros. No caso dos cortes de água, a pressão para vazamento que existia nos tubos cheios transforma-se em sucção, puxando para dentro dos tubos sujeira que será distribuída aos usuários no momento de reinício do abastecimento. Além disso, as pessoas passam a estocar água das mais diversas maneiras, gerando novas formas de contaminação e desperdício.

Na área do saneamento, a imagem não é mais brilhante. “A insuficiência dos controles de emissão ou da infra-estrutura, para tratamento minimamente adequado desses efluentes, tem comprometido a qualidade das águas para qualquer finalidade. A maior parcela de carga orgânica deve-se aos esgotos domésticos e a um número reduzido de indústrias altamente poluidoras, localizadas nas principais zonas industriais de São Paulo, Guarulhos, Osasco e ABC. A carga orgânica doméstica, que polui a bacia da região metropolitana, é de cerca de 508 lt-DBO/dia. A rede de esgoto atende a 67% das moradias de São Paulo. Parte desses esgotos coletados são despejados diretamente nos córregos mais próximos. Outra parte está ligada a uma rede de coletores-tronco e é transportada para os grandes rios Tietê e Pinheiros. Apenas 18% dos esgotos coletados são interceptados e tratados. Tal fato se deve a impasses técnicos, políticos e econômicos na política de saneamento de São Paulo.”⁴⁰

Na área do escoamento das águas pluviais e do tratamento das bacias em geral, encontramos problemas semelhantes. São Paulo tem uma mancha urbana da ordem de 30 por 50 quilômetros, ou seja, 1.500 km². Destes, cerca de 950 km² foram impermeabilizados com cimento ou asfalto. Para se ter uma idéia do problema, uma chuva de 50mm representa 75 milhões de metros cúbicos de água buscando saída na “bacia” assim formada. Na ausência de políticas planejadas, as respostas se dão segundo as pressões pontuais de populações desesperadas com inundações. A resposta será a canalização de um trecho de córrego, para responder à demanda de um bairro e aos interesses das empreiteiras, o que evidentemente acelerará a chegada da água para o bairro seguinte. O acúmulo deste tipo de soluções transformou São Paulo num conjunto de “tobogãs” onde a água chega com grande rapidez às partes mais baixas, e hoje mesmo uma chuva média paraliza a cidade. O gigantesco funil que se forma deságua no Tietê, onde a capacidade de escoamento se vê naturalmente ultrapassada, o que por sua vez resulta em novos contratos com empresas de desassoreamento.

As alternativas são conhecidas: em vez de simples canalizações que aceleram o fluxo da água, precisamos proteger as várzeas, recuperar a permeabilidade do solo, rearboreizar encostas e melhorar a retenção de água nas áreas intermediárias. O problema central reside portanto, uma vez mais, na geração de instituições e mecanismos de decisão que permitam voltar a um mínimo de racionalidade nas políticas.

⁴⁰ - Helena R. Sobral, op. cit. p. 44

Tem muito sentido incluir neste setor de atividades econômicas as redes de recolha, transporte e destino final do lixo. Uma cidade como São Paulo hoje produz 12 mil toneladas de lixo doméstico por dia. Na falta de soluções alternativas em escala significativa, opta-se pelo “lixão”, chamado pudicamente de “aterro sanitário”. O lixão de Santo Amaro tem hoje mais de 35 milhões de toneladas acumuladas de lixo, com efeitos da filtração de chorume para os lençóis freáticos subterrâneos que só podemos imaginar. A poluição gerada por resíduos industriais, frequentemente de alta toxicidade como no caso dos resíduos espalhados nos mananciais da baixada santista pela Union Carbide ou pela Rhodia, poderá ter efeitos desastrosos no longo prazo. A poluição do solo em geral também termina por afetar a água, e gera-se de certa maneira um sistema integrado de degradação ambiental. Naturalmente, sempre se encontrarão técnicos ou políticos para minimizar os perigos. Como no caso da roleta russa, realmente as chances de um desastre não são tão graves, pois há no revólver apenas uma bala.

O desmando nesta área não é propriamente brasileiro. Apesar dos avanços realizados durante a “Década da Água” dos anos 1980, a visão geral apresentada pela ONU é de que “a não ser que os governos e as agências internacionais mudem substancialmente o seu enfoque e engajamento, a população sem acesso a água segura ou a saneamento adequado irá crescer rapidamente durante os anos 1990.”⁴¹ E Wally N'Dow, Secretário-geral da Conferência de Istanbul em 1996, não tinha dúvida em afirmar que a água estava se tornando um dos problemas mais urgentes e mais dramáticos da humanidade.

Independentemente do imenso sofrimento que representa o não-acesso a fontes seguras de água, o custo de se assegurar água limpa para todos é incomparavelmente menor do que os custos adicionais de saúde, sem falar da imensa perda de capacidade de trabalho e do impacto sobre a produtividade social. Em outros termos, a forma de se gerir o problema da água constitui um contrasenso econômico. Além disso, não se contabiliza o gigantesco prejuízo real causado à sociedade pelo fato de se liquidar bens públicos, como o acesso livre e gratuito a um rio ou lago limpos, prazeres simples mas que continuam essenciais, e cujo custo encontraremos mais adiante nos preços dos clubes privados, nos dramas das clínicas de saúde, nos gastos com a criminalidade.

A idéia imediatamente levantada em certos setores econômicos é, naturalmente, a da privatização. A verdade é que, na ausência de uma política efetiva para o setor, e à medida que a qualidade da água vai se deteriorando, as populações vêm-se obrigadas a comprar água de fornecedores privados, que atendem hoje algo como 20% da população urbana do terceiro mundo. O relatório da ONU citado acima indica que a relação entre preços da água fornecida por sistemas públicos e fornecedores privados é de 1 para 10 em Istanbul, 1 para 17 em Lima, chegando a 1 para 83 em Karachi, para dar alguns exemplos.⁴²

⁴¹ - UNCHS - *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996* - Oxford University Press 1966, p. 264

⁴² - UNCHS - *An urbanizing world* - op. cit. p. 264

Em termos econômicos, enquanto um produtor de camisas que vende caro demais será substituído no mercado por produtores menos gananciosos ou mais produtivos, inclusive de outros países, no caso da água limpa trata-se de um bem escasso, que pertence a um espaço econômico local, e cuja demanda é muito inelástica: as pessoas pagarão qualquer preço por um bem que é vital. Aqui, em termos rigorosos, a escassez torna-se uma formidável fonte de lucros potenciais, e é natural que o controle do setor seja visto com cada vez mais interesse pelos interesses privados.

No caso brasileiro, o setor terminou sendo controlado por uma associação firmemente estruturada de empreiteiras, de companhias estaduais de água e saneamento, de empresas de loteamento e de políticos corruptos, o que implica que tampouco se deve ter ilusões sobre as orientações que presidirão à manutenção do sistema público existente. Esta articulação perversa de interesses permite às empreiteiras sobrefaturar de maneira escandalosa as obras, o que reduz drasticamente o volume de infraestruturas disponíveis, além de privilegiar obras faraônicas de pouco sentido econômico; as companhias estaduais passam a ser essencialmente vendedoras de água, desleixando o saneamento, na medida em que vender água constitui hoje uma grande indústria e permite financiar tanto o sobrefaturamento das empreiteiras como a reeleição dos políticos corruptos; e no espaço cada vez mais valorizado das cidades, comprar antes os terrenos que serão dotados de infraestruturas constitui uma tradição dos grupos ligados à especulação imobiliária. Como os políticos eleitos pelo setor permitem manter a legislação existente, ou inclusive alterá-la no sentido de uma privatização ainda maior, os nós do sistema ficam bem amarrados.

Há uma série de fatores que dificultam a regulação do setor. Primeiro, trata-se de um setor extremamente capilar, no sentido de dever chegar a cada residência, cada empresa, cada comércio, cada unidade agrícola. Segundo, trata-se de um setor que funciona como sistema, onde a água usada de um usuário pode se tornar a fonte de poluição para outro, onde a poluição do solo pode destruir as reservas de água de toda uma região, onde uma urbanização mal planejada pode destruir áreas de mananciais e a sobrevivência de outras regiões. Em terceiro lugar, trata-se de interesses difusos, onde a disponibilidade da água é vista como algo óbvio e natural, e onde as pessoas têm dificuldades de entender como uma ação simples como a de jogar um objeto na rua ou no córrego, multiplicada por milhões de habitantes, torna-se um drama social e econômico. Finalmente, é preciso salientar a que ponto o caráter recente da urbanização pesa na cultura do setor, já que as pessoas ainda não assimilaram o fato que água tratada entregue no domicílio ou na empresa é um produto caro e escasso, e não têm consciência da dimensão sistêmica da problemática ambiental urbana.

Pelos desafios que apresenta, a problemática da água pode se tornar assim um exemplo das formas mais modernas de gestão sistêmica de que temos necessidade para um desenvolvimento minimamente sustentável a longo prazo. Alguns pontos-chave a se levar em consideração poderiam aqui ser os seguintes:

- *Desenvolver a capacidade de planejamento*: trata-se de um setor onde as soluções adequadas devem levar em conta o desenvolvimento no longo prazo, e envolvem

sistemas articulados de infraestruturas complexas e caras. Não há “mão invisível” que resolva este tipo de problema. Trata-se de um setor que por natureza exige forte presença do setor público, com capacidade de ultrapassar estreitas divisões setoriais e regionais para planejar em função da principal unidade espacial que é a bacia hidrográfica.

- *Privilegiar as ações preventivas*: os custos de recuperação de regiões poluídas são incomparavelmente mais elevados do que a prevenção. É preciso manter ou resgatar a permeabilidade do solo, controlar a poluição industrial, reduzir os desmatamentos, proteger os mananciais, criar uma cultura de redução e reciclagem de lixo e assim por diante.
- *Privilegiar o enfoque integrado*: uma empresa do Estado que lida com água pode achar que o provisionamento de um bairro ou de uma região não se justifica, sem ver que os custos adicionais de saúde gerados para outro segmento do Estado podem tornar-se incomparavelmente maiores. Empresas coletoras de lixo deixam de prestar o serviço em bairros de difícil acesso, levando a uma maior poluição dos córregos e rios, e em última instância a custos muito maiores de abastecimento em água segura. Uma visão ampla de saneamento urbano, ou de cidade limpa e saudável, envolvendo tanto o abastecimento de água, como esgoto, lixo, drenagem e controle de vetores é essencial para que as políticas tenham algum sentido.⁴³
- *Privilegiar os espaços locais de ação*: a integração efetiva das políticas exige que os diversos segmentos de atividade hoje separados sejam coordenados em função de resultados sinérgicos no nível de cada comunidade. Resgatar a cidadania nesta área implica trazer o nível de decisão para o nível onde o cidadão conhece o efeito das políticas empreendidas. Este princípio da proximidade é essencial, pois deve permitir que o grande ausente das decisões, o usuário dos serviços, tenha o seu papel resgatado. Os municípios, grandes ausentes do processo, têm aqui um papel essencial a desempenhar. Inclusive, o resgate da capacidade de ação tanto do nível estadual como do nível federal exigem este tipo sólidas organizações pela raiz para encontrarem um mínimo de contrapeso às articulações corruptas hoje dominantes.
- *Desenvolver parcerias*: é essencial romper a articulação perversa e clandestina que se formou pelas empreiteiras, empresas estaduais de água e saneamento, especuladores imobiliários e políticos fisiológicos, com negociatas a portas fechadas, e substituí-la por espaços formais de elaboração de consensos, com representação dos usuários, das empresas de consultoria, dos institutos universitários de pesquisa, das ONG's ativas no setor, para que as decisões possam refletir efetivamente o interesse público. As articulações existentes não se rompem simplesmente colocando “homens honestos” no lugar dos “desonestos”: trata-se de mudar a lógica institucional, e neste plano nada como associar ao processo o conjunto de novos atores sociais de uma sociedade moderna.
- *Mudança cultural*: a mudança em profundidade do comportamento dos diversos atores sociais e da população em geral não se obtém apenas com leis e regulamentos. Tornou-se absolutamente vital uma melhor compreensão por parte da sociedade do problemas estruturais que vivemos, e orientar gradualmente os valores para a redução

⁴³ - IBAM, *Consulta nacional sobre a gestão do saneamento e do meio ambiente urbano*, Relatório Final, IBAM, Rio de Janeiro, 1995; ver em particular o *Relatório Executivo* e o excelente estudo de Liszt Vieira, *Relatório sobre a gestão ambiental urbana*, no mesmo documento.

do desperdício, para a preservação ambiental e outras atitudes essenciais para a nossa sobrevivência. Dificilmente tais mudanças comportamentais serão conseguidas sem uma efetiva participação dos meios de comunicação de massa, que hoje não só não ajudam, como fomentam ativamente o consumismo irresponsável, a filosofia da modernidade de cimento e asfalto, a obsessão pelo transporte individual, a embalagem cara e não reciclável que entulha as ruas e os córregos da cidade.

O setor de água e saneamento, no sentido amplo que aqui lhe damos, não padece da falta de conhecimentos técnicos ou de engenheiros, e o seu problema sequer é de financiamento. É a dinâmica de regulação do setor que é completamente inadequada, frente às relações técnicas que o caracterizam e às relações sociais e ambientais de uma sociedade moderna. O eixo de transformações necessárias não se circunscreve nem na estatização nem na privatização. Trata-se, antes de tudo, da democratização dos processos de decisão. Aqui, como em outros setores já vistos, a ausência desta democratização está acarretando gigantescos custos econômicos e sociais para a sociedade.

Infraestruturas e produção: comentários

Cabem aqui alguns comentários mais gerais sobre esta área de infraestruturas. Da mesma forma como a área da produção é predominantemente uma área empresarial, a das infraestruturas é indiscutivelmente uma área pública por excelência. Um balanço geral feito pelo Banco Mundial no conjunto dos países em desenvolvimento conclui que “os financiamentos privados de uma ou outra forma representam atualmente 7% do financiamento total de infraestruturas nos países em desenvolvimento.” Ou seja, no terceiro mundo, que investe em infraestruturas cerca de 200 bilhões de dólares por ano em meados dos anos 1990, a participação privada atinge apenas 14 bilhões de dólares.⁴⁴ É importante lembrar que, no conjunto, é o dinheiro dos impostos que financia as economias externas das empresas.

Outro ponto a se salientar, é a importância das infraestruturas. O valor acrescentado pelos serviços de infraestruturas é avaliado em 6,6% do Pib nos países pobres, 9,0% nos países de renda média, e 11,3% nos países desenvolvidos, e o Banco Mundial constata que nos próprios Estados Unidos o impacto de investimentos em infraestruturas sobre o crescimento econômico é “surpreendentemente alto”, superando frequentemente outros tipos de investimento.⁴⁵ No caso brasileiro, com os transportes centrados no automóvel particular e no caminhão, com as telecomunicações ainda fortemente elitizadas, com as opções energéticas as mais caras, um esbanjamento impressionante da água potável e políticas de saneamento e de tratamento de resíduos sólidos extremamente limitadas, não é surpreendente que os “custos Brasil” sejam absurdamente elevados.

Há claramente no Brasil uma compreensão muito insuficiente da importância social das infraestruturas no ambiente urbano. Morar na cidade sem serviços adequados de água, esgoto, luz, telefone e transportes é simplesmente dramático. Trata-se de serviços

⁴⁴ - “Private financing in one form or another at present accounts for about 7 percent of total infrastructure financing in developing countries” - World Bank, *World Development Report 1994*, p. 10 e iii

⁴⁵ - World Development Report 1994, op. cit. p. 13 e ss

essenciais que não podem faltar a ninguém. O curioso, entretanto, é que enquanto o sistema político tradicional defende sistematicamente o acesso a redes de infraestruturas para “os que podem pagar,” baseando-se em receituário teórico do século XIX, a realidade é que infraestruturas deficientes nos bairros pobres geram custos adicionais em termos de doenças, criminalidade, perdas de horas de trabalho e outros que superam de longe o que essas infraestruturas custariam.⁴⁶ Mais uma vez, esmagar os pobres é uma opção idiota para os próprios ricos.

É essencial compreender o impacto ambiental de infraestruturas mal concebidas. Não se trata aqui de iniciativas tecnicamente mal executadas, mas de opções estruturais e de longo prazo erradas. A paralisia das metrópoles por ausência de uma clara opção pelo transporte coletivo, com o absurdo complemento de túneis e elevados que nos atolam cada vez mais, constitui um exemplo evidente. O gigantesco custo de se trazer água de enormes distâncias porque não se fez opções sérias de saneamento básico e de controle da poluição industrial, sem falar nos imensos custos de saúde, é outro absurdo que exigirá de nós e das gerações seguintes imensos recursos para reverter tendências erradas.

Hoje começa-se a tomar efetivamente consciência das dimensões estruturais e de longo prazo das infraestruturas. A *externalização de custos*, através da qual as empresas poluem e aguardam que o setor público limpe, era até há poucos anos considerada natural, e continua sendo a prática dominante das empresas, ainda que um número crescente esteja aderindo ao conceito de “responsabilidade empresarial.” Hoje o sistema de contas nacionais começa a contabilizar não só o Pib, mas o valor dos recursos não repostos que este Pib consumiu, sob forma de florestas consumidas, água poluída: a compreensão de que é preciso ultrapassar o que hoje se chama de *contabilidade incompleta* está progredindo igualmente.

Mas se trata ainda de progressos pontuais e isolados. No conjunto, na área das infraestruturas os efeitos são difusos, como são difusas as responsabilidades. O empresário que joga produtos químicos no rio afirma tranquilamente que “todo mundo faz”, e encontra-se a mesma reação por parte de uma empreiteira que faz conexões clandestinas do esgoto do prédio à rede pluvial. É difícil um poluidor individual fazer a ponte entre a sua pequena contribuição à deterioração ambiental e efeitos dramáticos como inundações, doenças e mortes. Uma empresa que consegue substituir um área arborizada de lazer por um estacionamento ou um shopping não tem dúvida que o lucro que pode obter é muito mais significativo que o efeito difuso sobre o bem estar do cidadão. E no entanto, quando os bilhões de habitantes do planeta se comportam cada um como se a sua ação individual fosse “insignificante,” o resultado é desastroso.

⁴⁶ - Vimos acima alguns exemplos relativos a São Paulo. O Banco Mundial traz o exemplo de Bangcoc, onde “se estima que uma redução de congestionamento de trânsito permitindo um aumento de 5% de velocidade de veículos nas horas de pico, o valor do tempo de viagem economizado seria de mais de US\$400 milhões de dólares por ano. Uma melhoria de 20% da qualidade do ar de Bangcoc, como resultado de uma redução da poluição vinculada a emissões de veículos e de plantas termoelétricas, produziria benefícios de saúde estimados em US\$100 a 400 por pessoa para os 6 milhões de residentes de Bangcoc” - Banco Mundial, op. cit. p. 21

O problema central na área das infraestruturas é portanto institucional. A simples privatização não resolve nada neste setor, pois implicaria substituir monopólios públicos por monopólios privados, em áreas de necessidades essenciais de demanda totalmente inelástica. A solução institucional atual, conforme vimos, é a pior possível, associando monopólio de segmentos políticos tradicionalmente corruptos com os interesses das grandes empreiteiras, sem que a sociedade civil e os seus interesses sejam representados em qualquer escalão de decisão. É preciso resgatar a capacidade de planejamento do Estado, já que se trata de setores que exigem uma visão de conjunto e políticas de longo prazo.⁴⁷ Para isso, é vital organizar o controle da sociedade civil, para que a visão do futuro, da qualidade de vida e as necessidades ambientais sejam recolocadas no horizonte das decisões.

Em outros termos, esta área vital do desenvolvimento do país precisa passar por uma profunda reengenharia no seu processo de controle político, e do que Aldaíza Sposati chama de “mapa do processo decisório”. Pela complexidade dos interesses afetados, desde as empresas que precisam das infraestruturas para o seu funcionamento, até as comunidades que delas precisam para a sua sobrevivência, será necessário evoluir para uma gestão sistêmica baseada em parcerias, com ampla participação da sociedade civil através de atores sociais organizados, e com uma presença radicalmente maior dos municípios, que é o nível de organização política onde a sociedade civil pode participar mais diretamente e exercer um controle efetivo.

⁴⁷ - “O prêmio Nobel e economista Jan Tinbergen mostrou que numa economia de mercado a escassez de longo prazo não tem influência sobre os preços de hoje. Como os mercados têm um “horizonte de tempo” de não mais de oito a dez anos, em certo sentido são cegos relativamente ao futuro.” - Bob Goudzwaard and Harry de Lange, *Beyond Poverty and Affluence*, WCC Publications, Geneva 1991, p. 84

4 - Intermediação comercial e financeira

As atividades produtivas situam-se essencialmente em unidades empresariais, em “pontos” fixos no território. As infraestruturas econômicas constituem, conforme vimos, diversas redes físicas que conectam as unidades produtivas, assegurando o caráter de sistema ao conjunto, permitindo o transporte de pessoas, mercadorias, energia, água, informação.

As trocas, por sua vez, são essenciais ao sistema, pois os diversos agentes econômicos se complementam neste contexto de crescente socialização da produção. As trocas envolvem intermediários, ou facilitadores, que devem assegurar a fluidez do sistema. Trata-se essencialmente de intermediários comerciais, que compram e revendem, e de intermediários financeiros, que asseguram, ou devem assegurar, que aos fluxos de bens e serviços comercializados correspondam fluxos financeiros de remuneração.⁴⁸

Da mesma maneira como as infraestruturas econômicas podem ser ineficientes e mal organizadas, gerando custos sem proporção com os serviços prestados, assim também os serviços de intermediação podem custar tanto que dificultam, mais do que facilitam, o processo, transformando-se então os comerciantes e banqueiros em *atravessadores*, fatores de redução da fluidez do processo econômico e de aumento de custos do produto final.

As atividades de intermediação estão em plena ebulição, transformando-se rapidamente à medida que sofrem o impacto das novas tecnologias. Como a intermediação trabalha essencialmente com informação, e a informação se tornou extremamente flúida, os próprios paradigmas organizacionais da área estão sendo colocados em questão.⁴⁹ Enquanto o dinheiro se transforma em sinal magnético e a estante da loja em imagem na televisão, os diversos atores econômicos da área buscam como manter a sua parte no Pib.

As relações de produção nesta área tentam manter ou criar privilégios frequentemente exorbitantes, que incluem desde o fantástico encarecimento de um produto agrícola entre o produtor e o consumidor, até os impressionantes lucros de intermediação que permitem a um setor estreito como o bancário apropriar-se no Brasil de mais de 10% do Pib. Assim esta área constitui uma precária articulação do que há de mais moderno em termos tecnológicos com as formas mais atrasadas de cultura econômica. Na medida em que os sistemas de informação moderna permitem aos grandes atores econômicos da área se articularem de maneira instantânea, reduzem-se rapidamente os espaços do que restava da chamada livre concorrência.⁵⁰ Mas ao mesmo tempo, esta fluidez permite por exemplo

⁴⁸ - Trata-se também dos intermediários da informação, mas pela função social dominante que desempenha este setor será visto no capítulo seguinte.

⁴⁹ - Um exemplo frequentemente citado ilustra bem a transformação: um curso sobre a organização de agências bancárias discute desde opções óbvias como diversificar guichês, substituir certos papéis e medidas do género, até chegar à proposta óbvia, na linha da *reengenharia*, de funcionar sem agências.

⁵⁰ - Essa articulação de técnicas modernas com os interesses mais obscurantistas do mundo econômico é bem captada pelo conceito de *modernização conservadora*, que encontramos nas análises de Maria da Conceição Tavares e outros.

que um consumidor conheça, sem sair de casa, a que preço é vendido um produto determinado em cada loja da sua cidade, se houver iniciativa pública de organizar o serviço. As tecnologias, neste sentido, têm implicações políticas, mas o seu teor dependerá das opções políticas e organizacionais que presidem ao seu aproveitamento.

Um velho debate discute a produtividade das atividades de intermediação. Segundo Karl Marx, as atividades de intermediação seriam não-produtivas, e o lucro correspondente constituiria mera repartição interna, na própria classe burguesa, da mais-valia gerada na produção. Há uma certa lógica histórica nas interpretações teóricas. Os fisiocratas, na época em que a classe dominante era essencialmente rural, consideravam que somente a agricultura era produtiva, pois era na terra que uma semente se tornava muitas sementes, em processo efetivo de criação de nova riqueza. O resto seria apenas transformação. Na época de Marx, centrada na acumulação industrial, o enfoque todo era justamente na transformação, e as atividades de intermediação eram vistas como fundamentalmente especulativas, e em todo caso improdutivas, enquanto os serviços sociais ainda davam os seus primeiros passos. Hoje entendemos melhor a importância dos serviços de intermediação, essenciais para a fluidez de um processo maduro de produção de massa, e não há razão para não considerá-los produtivos, *se e na medida* em que contribuem efetivamente para dinamizar o processo de reprodução social.

Entendemos hoje melhor que a desproporção entre as atividades produtivas e as atividades de intermediação pode provocar o encarecimento artificial do produto, através de um tipo de pedágio econômico sobre as atividades produtivas. Em outros termos, o caráter produtivo ou especulativo das atividades de intermediação não depende da natureza destas atividades, e sim do seu nível de participação no produto gerado e das formas de sua organização. Quando compramos o leite ao lado da nossa casa, podemos perfeitamente conceber que a distribuição e comercialização de um produto perecível como este, colocado à proximidade dos cerca de 40 milhões de domicílios do país, envolva mais custos na parte comercial do que na parte propriamente de produção do leite. Quando um corretor, no entanto, cobra 6% sobre o imóvel vendido, a sua participação é absurdamente elevada, se compararmos a sua contribuição produtiva com o valor do imóvel. Quando o banco que emite um cartão de crédito e cobra 6% sobre o valor de cada compra, custo que é repassado em última instância ao consumidor, trata-se de um imposto privado que mais freia do que estimula a circulação das mercadorias. Incluído neste custo está a correspondência que nos informa que o cartão é muito barato, ou até gratuito.

Em outros termos, as atividades de intermediação são necessárias, e não se trata de mera especulação. No entanto, têm de funcionar de forma ágil, enxuta e com o mínimo de agregação de custos para o consumidor final, sob pena de mais prejudicarem do que ajudarem o processo produtivo. Mais uma vez, com os sistemas modernos de comunicação entre os agentes econômicos, a intermediação pode se tornar o grande gargalo de aumento de custos, como se constata por exemplo na área dos produtos farmacêuticos, onde os preços de venda são “acertados” para o conjunto do sistema. Ou pode se tornar um facilitador impressionante de atividades econômicas, ao se transformar numa rede horizontalizada e democratizada de informação e prestação de serviços.

Intermediação comercial

É preciso salientar antes de tudo o imenso peso do comércio na reprodução social. O comércio ocupa um pouco mais de 9 milhões de pessoas no Brasil, e podemos dizer que uma pessoa em cada 7 trabalha no comércio. Mais gente vive do comércio, do que da produção industrial. Com a nova densidade demográfica típica das cidades, o comércio adquiriu uma importância fundamental.⁵¹ É igualmente importante lembrar o fato fundamental, que vimos acima, que hoje quando compramos um produto cerca de 25% apenas do que pagamos é valor de produto, o resto resultando de custos de promoção e propaganda, custos advocatícios, lucros de intermediação e outros “intangíveis”.⁵²

O comércio interempresarial de matérias primas e bens que servem para a produção em geral está evoluindo rapidamente. Enquanto no início do século as empresas compravam os seus insumos no mercado, com a concentração econômica as grandes empresas passaram a experimentar vários tipos de integração vertical, controlando desde a mineração até o produto final. A partir dos anos 1970, este gigantismo organizacional demonstrou as suas limitações, e as empresas passaram a se concentrar no “core business,” no produto nuclear, voltando a comprar os insumos de produtores externos. No entanto, com os processos acelerados de produção, trabalho “just-in-time” com estoques mínimos, e uma imensa diversificação de produtos, o mercado já não se apresentava como suficientemente eficiente para a regulação das cadeias produtivas. As empresas desenvolveram os seus departamentos de compras, e a comercialização passou a se realizar através de acordos interempresariais, subcontratação, contratos de transferência de tecnologia e outros sistemas que permitem que hoje uma empresa forneça o insumo diretamente à outra, segundo especificações técnicas e condições comerciais predeterminadas, no contexto que tem sido chamado de *managed market*, ou mercado administrado.

Assim, o sistema de acordos interempresariais passa a regular *ex-ante* o que era regulado *ex-post* pelas forças econômicas do mercado. O equilíbrio espontâneo foi substituído pelo equilíbrio organizado, a mão invisível pela mão visível. Como o *mercado* tem uma conotação simpática de equilíbrios espontâneos e não manipulados, o sistema continua a se chamar de mercado, ainda que os mecanismos sejam radicalmente diferentes. .

Está mudando igualmente o comércio exterior, onde hoje cerca de 35% das trocas se realizam entre matrizes e filiais, ou entre filiais da mesma empresa, no quadro do chamado comércio intra-empresarial, com preços administrativos que têm pouco a ver com mecanismos de mercado. Quando a filial brasileira compra de sua matriz alemã um software de gestão por um preço elevadíssimo, está utilizando o sobrefaturamento para transferir recursos para a Alemanha, ou para mudar a sua situação perante o fisco, e isto tem pouco a ver com concorrência ou mercado.

⁵¹ - A PNAD de 1995 apresenta uma distribuição de pessoas ocupadas por ramos de atividade: 8,5 milhões na indústria de transformação, e 9,1 milhões no *comércio de mercadorias*. - Ibge, Pnad 1995, p. 43

⁵² - ver os *rent earning intangibles*, intangíveis geradores de renda, no volume I

Na área do consumo final das famílias, o autoconsumo tornou-se extremamente limitado nas sociedades modernas, e as famílias têm de comprar praticamente tudo, recorrendo ao comércio para a malha fina de distribuição final de bens de consumo. Desenvolveu-se assim no mundo uma imensa rede de atacadistas, semi-atacadistas e retalhistas, que permitem que hoje qualquer pessoa residente em área urbana, mesmo em cidades perdidas no interior, possa comprar perto da sua casa uma furadeira elétrica, um computador coreano, um queijo gorgonzola, um vinho chileno, lâmpadas halógenas, peças para uma motocicleta ou um livro sobre qualidade total.

No caso das economias subdesenvolvidas, e particularmente no Brasil, o mercado constitui um espaço segmentado. Não são as mesmas pessoas que frequentam o *shopping* e a mercearia de bairro, e o perfil de consumo dos 100 milhões de brasileiros que gastam pouco mais de US\$100 por mês é diferente do perfil das classes média e alta. É importante lembrar que 2,8 bilhões de pessoas no mundo sobrevivem com uma renda de menos de 2 dólares por dia, e as suas necessidades pouco tem a ver com os avanços da internet ou com a moda das *boutiques*.⁵³ A organização das redes de comercialização, em consequência, será também profundamente diferente.

Como em outras áreas estudadas, a aceleração histórica que vivemos está levando a transformações profundas, mas que atingem diferentes segmentos da sociedade com ritmos distintos, aumentando as distâncias, gerando situações explosivas. Basta lembrar que as famílias pobres de Tegucigalpa compram água de caminhão pipa, e gastam até 30% do seu orçamento neste produto comercial, enquanto as famílias mais ricas recebem água barata como serviço público. Assim o mercado mundial ao mesmo tempo se globaliza em termos geográficos, atingindo classes média e alta de qualquer parte do mundo com os mesmos produtos, mas se segmenta em termos sociais, entre ricos e pobres.

A publicidade e as diversas técnicas de marketing desempenham hoje um papel essencial no processo. De forma geral, com as técnicas modernas e a presença da televisão na nossa vida e das nossas crianças, tornou-se mais barato adaptar o consumidor ao que as empresas produzem, do que modificar os processos produtivos. O resultado é também um equilíbrio da oferta e da procura, só que realizado pela manipulação da procura.⁵⁴ Aqui tampouco se trata de jogar o bebê com a água do banho. A publicidade que *informa* sobre um produto é evidentemente necessária; a publicidade que martela milhares de vezes o consumidor com mensagens destinadas a induzi-lo a consumir tem um papel claramente nocivo. Hoje as empresas de marketing fazem publicidade sobre a própria publicidade: vemos na TV a imagem de uma prateleira de supermercado cheia de frascos sem etiquetas, e nos explicam como a vida seria amarga sem a publicidade. Isto é

⁵³ - As polarizações econômicas foram estudadas em detalhe no capítulo 3 do volume I.

⁵⁴ - Numa fórmula divertida, J. K. Galbraith se admira deste sistema tão eficiente que “chega ao ponto de criar os desejos que tanto satisfaz”... “Uma ampla e vigorosa indústria publicitária, e o poder persuasivo das comunicações modernas, sobretudo a televisão e o rádio, são agora necessários para instruir o indivíduo sobre seus desejos e, assim promover o consumo resultante” - John Kenneth Galbraith - *A sociedade justa* - ed. Campus, Rio de Janeiro 1996, p. 16 e 94

evidentemente uma bobagem, já que não se trata de questionar a informação, e sim a ampla deformação dos processos econômicos que deveriam se adaptar ao consumidor, e não adaptara o consumidor ao que dele se deseja.

É importante recordar que somos nós que pagamos as mensagens que vemos e ouvimos, já que as campanhas têm os seus custos incluídos no preço do produto final. Do ponto de vista da produtividade social, a guerra de publicidade entre grandes empresas produtoras de cerveja, por exemplo, com gastos de centenas de milhões de dólares, representa recursos que saem dos nossos bolsos, e que seriam melhor empregados com pesquisa ou simplesmente com preços mais baixos ao consumidor. No nível individual de uma empresa, o raciocínio pode ser diferente: uma campanha publicitária pode elevar a escala de produção da empresa, e reduzir o custo unitário, o que significaria que o custo da publicidade seria absorvido pela maior racionalidade da produção. No entanto, como a publicidade de uma empresa obriga as outras a acompanharem o esforço, e a renda da população não muda com o processo, no conjunto da economia continuamos com o mesmo consumo, só que com custos maiores e menor produtividade social, além do cansaço mental de se tentar assistir um filme, por exemplo, interrompido a cada momento. Entre as mensagens na televisão, os telefonemas do telemarketing, os cartazes de imóveis que enchem as esquinas, os outdoors que tapam completamente a visibilidade da cidade, não há dúvida que hoje pode-se falar em assédio comercial, e será oportuno começarmos a batalhar os nossos direitos.

Estamos na era dos produtos complexos, e de vida curta. Isto permite à Nike, por exemplo, vender por US\$100 um tênis cujo custo de produção não chegou a US\$10. O martelamento publicitário nos faz associar os saltos de grandes atletas do mundo não com um modelo específico de tênis, mas com uma marca, uma etiqueta. Com isto, qualquer calçado com a etiqueta passa a ser confiável, e desejável pelo empréstimo de imagem esportiva que adquirimos. Por outro lado, é pouco viável conhecermos a qualidade do produto: esta depende da composição química da matéria prima e de outros fatores pouco visíveis a olho nu. A qualidade efetiva será conhecida após o uso, e como modelos novos vão sendo introduzidos, a comparabilidade nunca será muito significativa. A criação de uma forte imagem publicitária, e a transformação do produto em *fetich*e que associa o consumo com valores desejáveis, como o de ser um atleta, permite que o produto seja vendido muito acima do seu preço de custo. E como a imagem é associada à marca, reduz-se a concorrência com outras marcas.⁵⁵

Esta dimensão recente da publicidade levou a uma curiosa deformação da nossa “liberdade de escolher.” Hoje, encontramos aparelhos de TV e outras quinquilharias eletrônicas em grande parte dos domicílios pobres que não dispõem sequer, por exemplo, de instalações sanitárias mínimas. E boa parte das famílias não tem como manter os filhos na escola mas sustentam precariamente o símbolo máximo de cidadania, o automóvel. Hoje começam apenas a ser estudados os efeitos do martelamento das mensagens de

⁵⁵ - Vimos acima o exemplo de Foz do Iguaçu, onde os vendedores de TVs e aparelhos do gênero colocam a pedido do cliente etiquetas Sony, Panasonic ou qualquer outra, para facilitar a revenda, ainda que se trate do mesmo aparelho. O processo é viável porque o consumidor final, de qualquer maneira, terá pouca possibilidade de conhecer a qualidade real do produto.

televisão sobre o chamado “público não-alvo”, tradução precária do “non-target groups” da publicidade norte-americana. Em termos práticos, trata-se de avaliar o efeito de mensagens que mostram uma criança se deliciando com um “Danoninho”, sobre a ampla maioria da população que recebe a mensagem mas não tem recursos para a compra, ou simplesmente passa fome. Quando se repete milhares de vezes aos jovens de que não podem viver sem determinada marca de tênis, enquanto dois terços da população não têm como comprá-los, não há como não associar este martelamento publicitário com o fato que hoje se assalta e às vezes se mata por um par de tênis.

Nos próprios grupos sociais que podem responder à pressão com compras efetivas, os absurdos não são menores. Hoje já não se pode simplesmente passear na rua: a prática se chama “jogging”, e exige que toda a família compre os correspondentes calçados, moletons, bonés, meias, sem falar dos aparelhos que indicam a pressão, os cronômetros e assim por diante. Já não se pula na água, se “mergulha”, com toda a lista de apetrechos correspondentes. E não é possível tomar um simples sol na praia sem uma sacola de cremes, líquidos, óculos, chapéus, e naturalmente as revistas que explicam como e porque se usam. Uma olhada realista nas nossas casas de “abastados” mostra um impressionante acúmulo de entulho tecnológico, de coisas usadas uma vez na vida, e que não se joga fora porque queremos evitar o sentimento deprimente de desperdício. E o interessante é que perdemos o tempo de lazer ao trabalharmos desesperadamente para comprar os produtos de lazer, e somos nos mesmos que pagamos a publicidade que nos convence de que isso se chama sucesso.⁵⁶

Outro efeito importante da ideologia inculcada com gigantescos recursos, inclusive com ampla participação de psicólogos especializados na manipulação de comportamentos, é a formação de uma sociedade voltada para o desperdício. O residente urbano hoje joga fora aproximadamente um quilo de produtos por dia, em boa parte recicláveis ou dispensáveis. Em muitos países hoje a empresa que entrega uma geladeira leva a embalagem de volta, para que seja utilizada em outra geladeira. Aqui, pagamos a embalagem, incluída no preço do produto, ficamos com a casa entulhada de madeira e papelão, e depois pagamos para que a prefeitura a retire. Desperdiçamos água, gasolina, o ar limpo, comida, roupa, qualquer coisa. A televisão nos ensina a cada dia que não se deve consertar, se deve jogar fora, pois só o novo tem valor.

Em termos econômicos há uma contradição evidente entre a empresa, que quer que se consuma o máximo possível, pois isto significa boas vendas, e a sociedade que, sendo comedida no consumo, terá mais produtos para todos, economizará os seus recursos naturais e terá mais tempo de lazer. Bob Goudzwaard e Harry de Lange exploram amplamente esta *tunnel society*, sociedade trancada no produzir e consumir o máximo possível, que se esqueceu de traçar limites do que os autores chamam simplesmente de *enough*, ou seja, a suficiência. O resultado é uma sociedade onde o consumo está cada vez mais desgarrado do que as pessoas realmente necessitam para viver, das “necessidades econômicas genuínas.”

⁵⁶ - “No meio da prosperidade, temos cada vez menos tempo nas mãos, e as nossas atividades diárias são mais atropeladas que nunca” - Bob Goudzwaard and Harry de Lange, *Beyond Poverty and Affluence*, WCC Publications, Geneva 1991, p. 5

Isto por sua vez gera outro tipo de desperdício, cuja dimensão hoje começa a ser devidamente apreciada, o desperdício do tempo: “Considere-se o papel que a nossa experiência do *tempo* desempenha na escalada de necessidades na sociedade materialmente próspera de hoje. Bens e serviços exigem tempo para comprar e utilizar. Requerem tempo igualmente para manutenção, consertos, eventualmente para substituição. A televisão, por exemplo, consome um montante desproporcional de tempo. As *coisas* exigem cada vez mais tempo numa sociedade materialmente próspera, e cada vez menos tempo fica para a interação com as pessoas”.⁵⁷

Assim a intermediação comercial deixou há muito de ser neutra, de ser um simples canalizador das nossas escolhas. Articulada com o controle dos meios de comunicação de massa, passa sistematicamente a formar valores, a estimular comportamentos obsessivos de compra nas crianças mais pequenas, a orientar uma civilização cada vez menos vinculada ao “ser” e ao “viver”, e cada vez mais centrada no “ter”.

Em termos institucionais, coloca-se portanto, para um mínimo de racionalidade do processo de reprodução social, a necessidade de uma forte guinada no controle dos meios de comunicação de massa, essencial para deixar as pessoas consumirem o que desejam, reduzindo-se o absurdo martelamento de *slogans* que levam as pessoas a correr desesperadamente pela vida para encher os seus armários do que as empresas têm para lhes oferecer, consumindo o máximo possível, desperdiçando sem parar, esquecidas das relações humanas, da família, da vida.

Um segundo elemento essencial em termos das instituições se refere à própria concepção da intermediação, e à sua participação no processo produtivo. Podemos aqui utilizar o exemplo simplificado seguinte:

- hipótese A - o agricultor vende o seu produto por 100 ao intermediário; os sucessivos intermediários cobram 400 pelo serviço de intermediação; o consumidor final pagará 500 pelo produto, soma do preço de venda do agricultor e do preço cobrado pela intermediação. Neste exemplo, o agricultor não tem como reinvestir, pois lhe pagam muito pouco pelo seu produto. O consumidor não pode comprar muito, pois o produto lhe chega muito caro. E o intermediário, aqui um atravessador, cobra muito caro, pois o volume que lhe passa pelas mãos é relativamente pouco. O sistema é lógico, e pode se manter, mas não permite o avanço dos atores económicos. É típico de um equilíbrio de pobreza, ainda que em geral permita um consumo de luxo do intermediário.
- hipótese B - o agricultor recebe 200 pelo seu produto; os intermediários cobram 100 pela intermediação; o consumidor gasta 300 pelo mesmo produto. Neste outro exemplo, o agricultor terá excedente para investir em melhores sementes, equipamento, novas lavouras. Na outra ponta, o consumidor, pagando mais barato, poderá consumir mais, e o aumento de produção do agricultor poderá ser escoado. No meio, o intermediário comercial ganhará bem menos por unidade do produto, permitindo que a produção e o consumo se expandam. Com poucos anos, o

⁵⁷ - Goudzwaard e De Lange, op. cit. p. 101, 103 e 135

intermediário ganhará mais pois o volume intermediado será bem maior, e o sistema volta a ser estável em outro nível.

Boa parte do sistema brasileiro de intermediação comercial continua, sem dúvida, no quadro da primeira hipótese. Passar de uma economia do atravessador para uma economia do produtor e do consumidor não é fácil, pois se trabalha em geral com interesses tradicionais muito arraigados, frequentemente mantidos por meio de violência e corrupção. Para se tomar o exemplo da pacata Suíça, o estabelecimento da rede de supermercados *Migros*⁵⁸, que hoje existe em todo o país, exigiu duras lutas dos pequenos produtores rurais que enfrentavam os atravessadores vendendo diretamente nas ruas os produtos empilhados nos seus caminhões, até constituírem gradualmente a sua própria cooperativa de distribuição, a *Migros*. Hoje a presença desta rede de distribuição é tão ampla que inclusive funciona como âncora para os outros sistemas de comercialização, que não podem abusar dos preços pois os consumidores sempre têm a alternativa barata da *Migros*.

No nosso caso, as tremendas disparidades sociais tornam a reorganização do setor particularmente complexa. Como na área das atividades produtivas, encontramos aqui setores de ponta vinculados ao consumo das classes alta e média, com os seus hipermercados e shoppings, um amplo setor de comércio familiar tradicional ameaçado e cada vez mais precário, uma imensa rede de atividades informais de comercialização que envolvem hoje desde a venda de amendoim até roupas e ferramentas nas esquinas, e finalmente o comércio ilegal que movimentava bilhões de dólares em carros e autopeças roubados, drogas, produtos contrabandeados, bebidas falsificadas e assim por diante. Certos setores com baixa elasticidade-preço são particularmente vulneráveis: como uma pessoa doente não pode deixar de tomar um remédio por ele ter ficado mais caro, a possibilidade do comércio farmacêutico se cartelizar e praticar preços abusivos é muito grande. Assim, o banditismo do setor não fica necessariamente na economia informal ou ilegal, e pode perfeitamente caracterizar grandes empresas, como ficou evidenciado no cartel de 21 grandes empresas de produtos farmacêuticos no Brasil, a maioria transnacionais. .

Com a forte segmentação do mercado interno entre pobres e ricos, há um indiscutível progresso na parte que atende às faixas mais elevadas de consumo, através de hipermercados como Carrefour ou Wal-Mart. Este tipo de comercialização trabalha já com margens baixas e volume elevado, no quadro da hipótese “B”. No entanto, trata-se de mercado direcionado para quem tem carro, e é o consumidor que vai até o produto. O resultado é que a população mais pobre acaba pagando mais caro por produtos distribuídos pelo sistema tradicional. Por outro lado, para efeitos de produtividade urbana, é importante que um conjunto de produtos estejam disponíveis na distância dita “a pé”, permitindo o acesso fácil à farmácia, padaria e outros sistemas capilares sem tirar o carro da garagem, ou sem ter de pegar o ônibus. No nosso caso, constatamos a convivência de um sistema diretamente importado do primeiro mundo, e destinado aos que aqui vivem com renda de primeiro mundo, com um sistema muito atrasado de

⁵⁸ - *Migros* em francês significa textualmente semi-atacado.

atravessadores de diversos tipos. No conjunto, o resultado é mais um ponto de elevação dos “custos Brasil”.

A implantação de uma grande distribuidora estatal não é uma alternativa. Frente aos volumes que passam por uma estrutura centralizada de comercialização, os valores são imensos e os sistemas de corrupção se instalam com muita rapidez. E sistemas corruptos são muito sólidos e estáveis, pois corrupto e corruptor estão amarrados na mesma teia de dependência e de ilegalidade. Inúmeros exemplos podem ser dados, desde a intermediação de alimentos no Estado de São Paulo até sistemas nacionais como o da Argélia (Sonafla) e outros.

Em São Paulo a prefeita Luiza Erundina desenvolveu uma experiência interessante, a dos *sacolões*. Com estruturas leves, e pressão direta do produtor interessado em escoar o seu produto, o sistema não só permitia um acesso a produtos mais baratos, como teve também um efeito âncora de puxar para baixo certos preços do comércio tradicional. Na época do Plano Cruzado, foi proposto que o produtor e os sucessivos intermediários teriam de colocar na embalagem cada um o seu preço, deixando visíveis os anteriores: assim, o consumidor final veria em que etapa do processo se dão os saltos mais escandalosos de preços, e com que margem trabalham os diversos atores econômicos. A cidade de Porto Alegre está inovando na informação tanto à população como aos comerciantes, permitindo que surjam novas dinâmicas.

O essencial aqui parece ser a organização, pelo poder público, de sistemas de contrapeso político: se os pequenos produtores e os consumidores são suficientemente organizados para fazer contrapeso aos atravessadores, a mudança é possível. Mais uma vez, as soluções passam aqui pela democratização do processo econômico, com maior transparência. Se os sistemas modernos de telecomunicação permitem que os intermediários se “entendam” mais facilmente para praticar determinados preços, permitem também organizar sistemas melhores de informação ao consumidor, alterando as relações de força.

Neste setor de intermediação comercial, não funcionam nem a simplificação neo-liberal nem a simplificação estatizante. Tornou-se indispensável a presença da sociedade civil organizada, a consciência do cidadão, o sistema eficiente da informação para que o controle seja possível e os processos mais transparentes. E a forte participação da mídia para ajudar a construir uma nova cultura. Na visão que aqui sustentamos, a regulação flexível e participativa que uma sociedade moderna exige não se realiza a partir de uma grande pirâmide ministerial, nem no quadro do vale tudo do “livre comércio”, mas a partir da sólida organização de estruturas participativas descentralizadas e locais. Não para substituir as redes mais amplas, mas para constituir uma âncora de interesses organizados da sociedade para o conjunto do sistema.

Ao mesmo tempo, a diferenciação das atividades comerciais exige uma diversificação dos instrumentos de regulação, envolvendo os novos caminhos do comércio mundial de matérias primas, a evolução do comércio de bens de capital, a explosão do comércio intra-empresarial, o drama da comercialização de armas e de produtos radioativos, o

comércio ilegal de drogas, de órgãos humanos, de animais em extinção. A mão invisível, em muitos setores, foi substituída pela sólida organização das máfias especuladoras nos quatro cantos do mundo, dotadas dos mais modernos instrumentos de informática e comunicação, com ampla conivência de governos e sistemas financeiros. O elementar equilíbrio entre os processos comerciais e os interesses da sociedade exige novas formas de organização.⁵⁹

Intermediação financeira

A intermediação financeira é obviamente necessária, mas isto não a exime de ser racional e produtiva. E não discutimos aqui o próprio financiamento, que numerosas empresas ou pessoas realizam inclusive com os seus próprios recursos. Trata-se de avaliar a atividade dos intermediários, que lidam com recursos da sociedade e não com recursos próprios, financiando as suas próprias infraestruturas, gestão e lucros com os recursos intermediados.

Para sempre na mente das pessoas um tipo de impressão de magia, de dinheiro parindo dinheiro, coisa que os antigos qualificavam exatamente com a expressão *pecunia pecuniam parit*. É importante lembrar que, da mesma forma como no caso da intermediação comercial onde a cada ação do comerciante corresponde um encarecimento do produto, assim também cada cheque, cada crédito e cada quiosque com terminal eletrônico representam custos para a sociedade.

O intermediário financeiro, ao receber na sua instituição pequenas poupanças de milhões de pessoas e empresas, passa a dispor de um volume de recursos suficientemente elevado para financiar a construção de casas, um projeto industrial ou a compra de um carro. Neste processo, no entanto, ele precisa de agências bancárias, de equipamento, pessoal, e ainda busca realizar lucro. O conjunto dos custos de intermediação é repassado aos que pedem dinheiro ao banco, sob forma de taxa de juros, de inúmeras tarifas embutidas em pequenas operações, e de diversas artimanhas educadamente chamadas de *reciprocidades*. O empresário que obteve o empréstimo, por sua vez, calcula os custos de produção, incluindo aí os custos financeiros. O resultado é que cada consumidor paga, no produto que compra, os custos da máquina de intermediação financeira do país, ainda que não utilize empréstimos ou nem tenha conta bancária. Neste sentido, os custos financeiros representam um imposto privado indireto, que as pessoas pagam independentemente das suas opções.

⁵⁹ - O *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 1997* trabalha com o útil conceito de *competição desigual* (unequal competition). É importante lembrar uma vez mais que na ausência de governo mundial, o sistema internacional de comércio se apoia simplesmente em instrumentos de poder político. Segundo o *Relatório*, “Contrariamente à imagem criada após a Rodada do Uruguai, de um mercado agrícola mundial como campo equilibrado de forças (*as a level playing field*), os grandes exportadores, particularmente a União Européia e os Estados Unidos, continuaram a subsidiar a produção e as exportações. Em 1995, os países industrializados gastaram US\$ 182 bilhões em subsídios. Quando países pobres abrem as suas economias, expõem muitos produtores agrícolas pobres a uma competição esmagadora e injusta (*unfair*) através de importações subsidiadas.” O subsídio *per capita* ao agricultor em 1995, nos Estados Unidos, foi estimado em US\$29.000 pela OCDE. – *Human Development Report 1997*, p. 86

É importante insistir no caráter social dos custos. Muita gente no Brasil, por exemplo, paga pequenas contas com cheque. O cheque é dinheiro personalizado, incomparavelmente mais caro do que o dinheiro ao portador que são as notas e moedas normais. O custo da folha do cheque é elevado, tanto pela impressão como pelos sistemas complexos de verificação, compensação, segurança e outros que envolvem a gestão de dinheiro personalizado. O custo de uma folha de cheque tem sido avaliado em 1,50 reais. Assim uma pessoa que paga uma conta de 10 reais com um cheque, está custando à sociedade e a si mesma 15% do valor da sua compra. Estes custos adicionais serão repercutidos nas taxas de juros e nos preços dos produtos finais que o consumidor compra. Reduz-se assim a produtividade social, ocasionando custos adicionais para todos, ainda que quem emite o cheque não o sinta diretamente. Podemos até evitar o desperdício individual, mas somos indefesos frente ao desperdício social.

Torna-se essencial, em consequência, avaliar os custos e a contribuição produtiva do sistema, para se chegar à sua produtividade. No Brasil, o custo da intermediação financeira tem oscilado na faixa de 8% a 15% do Pib, segundo os momentos, algo da ordem de US\$50 bilhões por ano ou mais. É impressionante um setor que emprega menos de 1% dos trabalhadores captar um volume tão elevado do Pib. De forma geral, este custo deve ser confrontado com os serviços prestados. Em termos simples mas reais, uma pessoa que tem um rendimento de 5 mil reais poderia por exemplo contratar um contador para aplicar o seu dinheiro: se o contador lhe custar quinhentos reais por mês, é óbvio que o prejuízo será maior do que a contribuição. Para a sociedade, ter um sistema de intermediação barato e eficiente constitui um avanço, enquanto um sistema caro e deficiente representa uma simples esterilização da poupança e mais um ponto de encarecimento do *custo Brasil*. A produtividade do sistema é portanto essencial.

No caso brasileiro tem contribuído fortemente para o lucro dos bancos o fato das pessoas serem praticamente obrigadas a ter conta bancária, até recentemente para se abrigar pelo menos parcialmente da inflação, e hoje para se protegerem de assaltos. Termina-se por andar com muito pouco dinheiro no bolso, efetuando qualquer operação com cheques ou cartões, levando a uma maior participação intermediadora dos bancos, e ocasionando novos custos. A cultura da inflação que ainda persiste nas pessoas, e a insegurança pessoal, geraram assim comportamentos onde a presença do banco – e os seus custos – permeiam toda a atividade econômica.

Uma forte agravante no processo é a concentração dos bancos. Contrariamente aos Estados Unidos, por exemplo, onde um grande número de pequenos bancos locais permite que haja na base do sistema uma lógica de concorrência, no Brasil dominam alguns gigantes como Banco do Brasil, Bradesco, Itaú e outros, que dominam o mercado e não têm dificuldades em imprimir uma lógica de *mercado administrado* às atividades de intermediação. Com a liberação da cobrança de tarifas bancárias ocorrida em 1996, os bancos passaram a se articular ainda mais à vontade. Antes desta liberação, os bancos já cobravam aos clientes tarifas por serviços diversos estimados em US\$6,5 bilhões ao ano.⁶⁰

⁶⁰ - Ver Sueli Campo - *Bancos cobram R\$ 6,5 bilhões de tarifas por ano* - O Estado de São Paulo, Economia e Negócios, 17 de agosto de 1996, p. B1; Editorial da Folha de São Paulo de 11 de abril de 1995

Mais importante, no entanto, é a perda de lógica na relação entre a formação da poupança e as atividades produtivas e de desenvolvimento. Um levantamento feito nas agências bancárias de uma pequena localidade como Bertiooga, por exemplo, mostrou que 92% dos recursos da população e das empresas depositados estavam aplicados fora do município. Isto pode parecer natural na cultura bancária brasileira. Nos Estados-Unidos, no entanto, o que aparece como natural é que a poupança da população local se transforme em investimentos empresariais locais para abrir empregos, ou em investimentos em residências para as novas gerações e assim por diante. E as organizações locais de cidadãos são vigilantes nestas aplicações.

Para os homens da grande finança, que imaginam que a própria atividade financeira gera o dinheiro, preocupar-se com a sua relação com as pequenas atividades econômicas locais não tem muito interesse. Mas na ausência de instrumentos descentralizados e ágeis de financiamento é o conjunto do sistema de pequena e média empresa que gradualmente perde espaço, ameaçando o desenvolvimento do conjunto da economia no médio prazo. A subestimação da função da pequena e média empresa nas economias é generalizada. Foi o seu estrangulamento nos países do Leste que constituiu a maior fragilidade destas economias, mais do que os problemas da grande empresa. A visão de que a pequena e média empresa terá um campo suficiente ao se transformar em segmentos terceirizados ou subcontratados das grandes empresas, constitui uma incompreensão da função essencial, tanto econômica como política, da pequena empresa na estabilização dos sistemas econômicos modernos.

Com a absorção dos sistemas financeiros locais pela grande máquina de especulação mais ou menos globalizada, apareceu uma ampla demanda insatisfeita de pequenos e médios produtores. Foram-se constituindo assim sistemas como o Grameen no Bangladesh, tipo de crédito comunitário entre pequenos produtores, onde o uso é rigorosamente orientado em função das necessidades reais de dinamização da pequena produção. Em Porto Alegre foi criado o sistema *Porto-Sol*, sistema de crédito comunitário criado pela prefeitura em parceria com o governo do Estado, a Federação dos Jovens Empresários de Porto Alegre, o próprio Bndes e outros. Centenas de empresas estão sendo criadas em diversos Estados do país no quadro do sistema de *empresa comunitária* dinamizado por prefeituras e com o apoio do *Sebrae*. Todos estes sistemas estão em rápida expansão, funcionam a partir de recursos próprios, e têm um nível de adimplência desconhecido na área formal dos bancos. Além disso, funcionam sem banqueiros.⁶¹

A implantação de sistemas mais baratos e menos corruptos de intermediação financeira é particularmente dificultada no Brasil pela importância da rolagem da dívida pública interna. No quadro do Estado privatizado pelos grandes grupos econômicos, dezenas de

fala de uma “reserva de mercado que beneficia um verdadeiro oligopólio” e conclui que “não há estabilidade duradoura sob juros insustentáveis, nem eficiência real sem concorrência autêntica”. O editorial do mesmo jornal em 12 de fevereiro de 2001 já fala diretamente em “agiotagem”.

⁶¹ - Dados apresentados pelo Bndes em reunião da *Comunidade Solidária* em Brasília, em setembro de 1997, dão conta de uma inadimplência da ordem de 2% no crédito comunitário, cerca de quatro vezes menor do que no crédito comercial tradicional. A explicação geral é que o pobre tem palavra, enquanto o rico tem advogados.

bilhões de dólares fluem regularmente para usineiros sob forma de subvenções ou perdão de dívida, para empreiteiras sob forma de obras sobrefaturadas, para banqueiros sob forma de simples cobertura de calote, para a mídia sob forma de imensos espaços publicitários e assim por diante. Para cobrir o déficit assim gerado emitem-se títulos públicos, que para serem aceitos nestes volumes têm de ser bem remunerados. Eleva-se assim o patamar geral dos juros. E os juros são pagos pelo consumidor quando paga custos financeiros imbutidos em qualquer produto, e pelo contribuinte ao financiar os custos do déficit público e das subvenções com o dinheiro dos impostos. Os bancos naturalmente se queixam amargamente, mas nunca se conheceu banqueiro que não estivesse em situação desesperadora.⁶²

Não se trata evidentemente de transformar toda a intermediação financeira em sistemas comunitários e locais. Os subsistemas de intermediação precisam responder a demandas diferenciadas. O financiamento de grandes infraestruturas econômicas exige recursos de volumes muito elevados e prazos longos: tipicamente, este tipo de necessidade é atendido por bancos como o Bndes, e os grandes bancos estaduais. Trata-se menos aqui de mudar as estruturas, do que de romper o triângulo empreiteiras-bancos-políticos corruptos que torna o sistema economicamente insustentável. A questão essencial neste caso é de transparência, de controle social.

Em outro nível, o Brasil dispõe de bancos de investimento mas não de linhas de crédito de *investimento*, tipicamente empréstimos de um a tres anos que permitem lançar uma empresa industrial. A cultura da inflação reduziu drasticamente este tipo de financiamento produtivo, e mais recentemente as taxas de juros o tornaram inviável para o produtor. Os bancos se chamam “de investimentos” mas na realidade trabalham com prazos de poucos meses quando muito. O intermediário financeiro europeu se considera bem remunerado com 4 a 6% ao ano, o que dificilmente entra na cultura usurária dos banqueiros nacionais. Trata-se aqui de uma área que tem de ser criada e regulamentada. O fato de não dispor de sólidos instrumentos de fomento nesta área, quando todos os países desenvolvidos tratam deste setor de maneira extremamente cuidadosa, considerando-o como a “sementeira” das atividades produtivas ou dos esforços de atualização tecnológica, constitui uma clara demonstração que o capitalismo de pedágio, de intermediários, tem a primazia de poder político sobre os setores produtivos.

O financiamento da *habitação* constitui outra área diferenciada e extremamente importante, tanto pelo impacto social que possibilita como pelo fato da população estar disposta para grandes esforços de poupança durante longos anos para morar melhor. A

⁶² - No mesmo momento em que os grandes grupos financeiros apresentavam lucros oficiais na faixa de meio bilhão de dólares cada um para o primeiro semestre de 1996, o governo apresentava o *Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer)*, e apoiava o reforço da concentração no setor. Os lucros dos bancos podem vistos por exemplo no artigo de Milton Gamez na Folha de São Paulo de 29 de agosto de 1996; ver o artigo de Amália Safatle, *Risco e Lucro com Bancos*, no CartaCapital de 21 de agosto de 1996, sobre a tendência para a concentração no setor; quanto às subvenções ao setor, Aloysio Biondi avalia que “somadas aos R\$ 13 bilhões do Proer, essas “injeções” chegaram a quase R\$ 40 bilhões,” em artigo da Folha de São Paulo de 29 de agosto de 1996; a Gazeta Mercantil de 15 de fevereiro 2001, para dar um exmplo, apresenta o aumento de lucros de alguns bancos, entre 1999 e 2001, variando entre 25 e 100%.

corrupção generalizada e inoperância que grassam neste setor constituem evidentemente outro fator de redução da nossa produtividade social e de elevação dos *custos Brasil*. O regime militar utilizou o *Fundo de Garantia de Tempo de Serviço*, Fgts, que alimenta o setor em fundos, captando a renda dos assalariados para subvencionar habitações para a classe média alta, quebrando em boa parte o sistema. Mais tarde passou-se a tentar recuperá-lo encarecendo as prestações de casa própria, mas desta vez passaram a quebrar os que recorreram ao empréstimo. Mais uma vez, é importante lembrar que estamos falando de intermediários, pois o dinheiro é da população que contribui todo mês com parcela do seu salário para alimentar o Fundo. Claramente, este fundo tem de ser gerido com controle direto dos trabalhadores que são proprietários dos recursos, e não por representantes indiretos das empreiteiras ou políticos corruptos. Seria interessante abrir o acesso aos recursos aos municípios, sob condição de se constituir um conselho municipal de desenvolvimento habitacional com participação da sociedade civil, o que permitiria um uso muito mais flexível, inclusive com considerações ambientais.

Outro grande subsistema é o do *crédito agrícola*. Mais uma vez, pesa aqui a perversa articulação dos latifundiários e usineiros com bancos e políticos, formando uma “patota” que leva o dinheiro para a minoria de grandes proprietários, essencialmente vinculados à soja, cana de açúcar, pecuária extensiva e outras áreas que tipicamente utilizam pouca mão de obra ou a utilizam de maneira muito sazonal, não produzem alimentos e não fixam o homem ao campo. É importante lembrar que boa parte dos problemas das cidades resulta da ausência de uma política rural no sentido amplo. O fato de existir uma política de crédito para empresas rurais, e não para a agricultura, dificulta dramaticamente a recuperação dos equilíbrios sociais do país. Os programas de apoio à agricultura familiar continuam sendo essencialmente simbólicos, e não contam com instrumentos articulados de gestão local do desenvolvimento integrado. O triângulo perverso aqui inclui, além dos tradicionais políticos “ruralistas” e dos bancos, as grandes empresas de insumos agrícolas, tanto na área química como de equipamentos, a quem interessa que o crédito disponível seja direcionado para poucas e grandes unidades, pois a intensidade de insumos químicos e de equipamento pesado por hectare é muito maior nos grandes estabelecimentos.

A gestão das políticas de crédito rural não pode ser centralizada, pois a pretexto de redistribuir o crédito entre regiões ricas e pobres, coloca-se as decisões nas mãos de grandes grupos que se servem de acordo com os seus interesses, e “redistribuem” os recursos dos pobres para os ricos. Mais uma vez, não há política de crédito adequada sem se colocar na mesa da alocação de créditos representantes dos pequenos agricultores. Não se trata de falta de recursos. Trata-se simplesmente do fato que não pode resultar uma boa política de financiamento agrícola quando os personagens que controlam o processo são políticos profissionais da intermediação de interesses particulares, grandes bancos presos ao seu próprio corporativismo, e grandes empresas, predominantemente multinacionais, que empurram insumos agrícolas. Assim, como em outras áreas, é o problema das alternativas institucionais que está no centro. E as soluções estão essencialmente na linha da democratização das decisões.

A área do *crédito ao consumidor* já pertence claramente ao domínio do banditismo. Conversas particulares com os técnicos que fixam as “suaves prestações” indicam claramente que o comércio trabalha aqui com um fator principal: a ausência, por parte do consumidor, do mais elementar conhecimento de matemática financeira. O resultado prático é que o pobre termina comprando os produtos a preços incomparavelmente superiores aos que pagam os ricos que podem pagar à vista, reforçando a concentração de renda e tornando o “imposto financeiro” regressivo.

Finalmente, há um espaço absolutamente fundamental para o desenvolvimento e a geração de empregos, que é o apoio à criação de desenvolvimento de *pequenas e médias empresas*, que está simplesmente ausente do sistema.⁶³ Voltando um pouco ao passado, o gerente de um banco local era uma pessoa que conhecia a sua cidade, sabia na mão de quem as iniciativas econômicas prosperam, ainda que o projeto não estivesse bem redigido e os papéis nem sempre em ordem. E terminava por conhecer as oportunidades econômicas da cidade, tornando-se um importante orientador do uso produtivo da poupança local.

Hoje, o gerente local é apenas um capatador de recursos que busca maximizar o seu salário atingindo uma série de “pontuações” definidas pela matriz, e que nada têm a ver com as necessidades de desenvolvimento da comunidade que confiou o seu dinheiro ao banco. A poupança entra na ciranda financeira nacional e global. Esta mudança das características do banco, que de promotor do desenvolvimento se transformou em aspirador de recursos para fora das áreas de poupança é simplesmente mortal para o desenvolvimento.

Um exemplo da reorientação necessária são as alternativas que encontramos na Nicarágua, nos tempos *Sandinistas*. O Banco Popular, que concedia pequenos empréstimos para atividades econômicas, trabalhava de forma tradicional, ou seja, controle informático, imensos dossiês para se conseguir o empréstimo (média de 35 páginas), e decisão centralizada na capital do país, imensas demoras, e finalmente incapacidade do banco saber se os recursos atribuídos foram efetivamente utilizados no projeto ou simplesmente aplicados na compra especulativa de divisas. O Banco Nacional de Desarrollo utilizou um sistema bem mais moderno: na cidade de Estelí, por exemplo, os créditos do BND eram atribuídos por um conselho municipal de crédito, sem grandes papeladas pois as pessoas se conhecem e conhecem a realidade local. O *conselho* envolvia pessoas da prefeitura, de sindicatos, de empresas, de associações de pequenos e de grandes produtores, enfim, era suficientemente amplo para que não se pudesse esconder as coisas e fugir de regras elementares de cálculo econômico ou de interesse social dos financiamentos.

É importante entender que a mesma informática que levou à centralização do sistema de intermediação financeira e o seu desgarramento das necessidades produtivas do país e de

⁶³ - As causas das dificuldades das pequenas e médias empresas, escreve Clóvis Rossi, “são muitas e variam conforme a conjuntura. Mas uma delas chega a ser aberrante: a virtual inexistência de crédito...as exigências são tamanhas que, na prática, inviabilizam o empréstimo, sem falar nos juros.” Folha de São Paulo, 4 de setembro de 1996

cada região, pode hoje tornar muito produtiva qualquer atividade de pequena escala, obedecendo a uma lógica local, e utilizando a informática para trabalhar em rede com outros municípios e instituições. Ou seja, as tecnologias modernas permitem hoje somar as vantagens de se decidir localmente com o conhecimento detalhado das pessoas e das condições econômicas e sociais, e de participar de um sistema de informação e de apoio técnico mais amplo.

Da mesma forma, existe um sistema capilar de captação de recursos desenvolvido pelos grandes grupos financeiros do país, atingindo até vilas de pequeno porte, com capacidade técnica de gestão local. Trata-se de aproveitar a estrutura, que funciona sob forma de pirâmide invertida drenando recursos para o ponto central, colocando a pirâmide de pé. Assim as partes superiores passarão a estimular e apoiar os sistemas locais de gestão produtiva das poupanças na ampla base do sistema. O sistema será, por assim dizer, um pouco menos “Cidade de Deus” e um pouco mais cidade dos homens.

As economias podem ser imediatas. A sociedade hoje financia um sem-número de agências às vezes na mesma rua, e frequentemente às dezenas em cidades muito pequenas, com a única função de competir na extração das parcas poupanças locais. Na Suíça – e Suíça entende de Banco – uma cidade pequena tem uma agência bancária, que assegura sob forma de reciprocidade as eventuais atividades locais de outros bancos, como fazem hoje por exemplo as empresas aéreas que evitam abrir representações em toda parte e solicitam o apoio de outras empresas instaladas no local. E um bom sistema de gestão da poupança local pode empregar melhor as pessoas do que os improdutivos sistemas de drenagem existentes.

Mais uma vez, não se trata de substituir todo o sistema por sistemas locais. Trata-se de assegurar que o sistema que funciona no nível mais amplo tenha uma âncora local que o vincule às necessidades sociais e econômicas realmente existentes.

No conjunto, o setor de intermediação financeira é caracterizado por uma extrema centralização, agravada recentemente com a introdução de novas tecnologias. E como todos, na economia moderna, precisam passar por este mecanismo, tornou-se um instrumento ideal de cobrança de pedágio sobre a economia em geral. Trata-se de um setor que pode exercer uma poderosa ação de dinamização das atividades econômicas. Utilizado por intermediários pouco escrupulosos, sem sólido controle do Estado e sem instrumentos diretos de pressão da sociedade organizada, em particular através de alternativas descentralizadas e próximas do cidadão para aplicar poupança e buscar crédito, torna-se simplesmente um imposto privado que encarece a produção de todo o país, além de usar do seu poder para operações simplesmente escandalosas.

Tanto o comércio como a intermediação financeira carecem portanto de sistemas fortemente estruturados de controle do usuário, do cidadão, para que a sua própria utilidade social seja resgatada. Talvez mais do que em outros setores, aparece aqui com clareza a necessidade de uma densidade organizacional maior por parte da sociedade que emerge da revolução tecnológica que vivemos.

Na área das empresas produtivas, vimos que a unidade básica é, e é bom que o seja, a empresa, com regulação dominante pelo mercado. Na área das infraestruturas, a iniciativa tem de pertencer ao Estado, com regulação dominante pelo planejamento, ainda que a execução possa ser feita em contratos com a iniciativa privada. Na área da intermediação, trata-se de facilitadores de atividades produtivas, ou que deveriam sê-lo, e que têm de responder de maneira muito próxima às necessidades das áreas que servem.

O financiamento da habitação, por exemplo, funciona adequadamente quando os futuros moradores são bem organizados e controlam o processo, o que implica na descentralização do sistema para que as decisões sejam tomadas no nível onde os usuários tenham acesso direto; as estruturas locais de comércio e agências bancárias nos municípios têm de fazer face a fortes organizações locais de usuários e assim por diante. Além disso, é importante que para cada área de atividade exista um segmento público, para fazer concorrência ao privado e compensar as tendências à cartelização que as novas tecnologias favorecem: isto implica que temos de ter um sistema misto, e não privado *ou* estatal. Em outros termos, torna-se essencial, nesta área onde o usuário ou cliente é um grão de poeira frente a redes integradas de grandes dimensões, a geração de contrapesos que permitam equilibrar o processo.

É importante lembrar, uma vez mais, que o custo efetivo do produto que compramos representa algo como um quarto apenas do preço que pagamos. Estamos nos tornando presas fáceis dos financiadores, administradores, intermediários jurídicos, atravessadores, *marqueteiros*, corretores e outros profissionais do pedágio econômico.

5 - As políticas sociais

“Para fazer face ao desafio crescente da segurança humana, um novo paradigma de desenvolvimento é necessário, que coloque as pessoas no centro do desenvolvimento, que considere o crescimento econômico como um meio e não como um fim, e que proteja as oportunidades de vida das futuras gerações tanto quanto as das gerações presentes, respeitando os sistemas naturais dos quais toda a vida depende.” - U.N. - Human Development Report 1994

Recapitemos um pouco. O processo de reprodução social exige a organização de atividades produtivas. Esta grande área de atividades trabalha hoje fundamentalmente com a unidade empresarial. As unidades empresariais necessitam para a sua produtividade de serem interconectadas através de uma sólida rede de transportes, telecomunicações, energia e água, constituindo a ampla área de infraestrutura, e assegurando as economias externas indispensáveis. Estas duas áreas precisam, para funcionarem adequadamente, de um sistema de intermediação destinado a assegurar que produtos, serviços, informações, financiamentos e pagamentos fluam sem excessivos pedágios, custos e burocracia. As três áreas mencionadas dependem por sua vez de pessoas, que precisam ser educadas, gozar de boa saúde, sentir-se descansadas e dispostas. Esta quarta área envolve saúde, habitação, educação, cultura e informação, turismo e esporte, bem como segurança e outras atividades que têm em comum o fato de constituírem um investimento no próprio ser humano.

A importância que se dá a esta área é relativamente recente. Tradicionalmente, considerava-se que o investimento numa empresa industrial, ao criar empregos e renda, traria mais resultados sociais do que o investimento na área social. Hoje, no entanto, com a crescente modernização do aparelho produtivo, descobre-se que os países que investiram no homem, que se preocuparam com os seus pobres, são justamente os que melhor desempenho produtivo alcançam no mundo. Nunca é demais lembrar que o Japão concentrou os seus esforços iniciais de desenvolvimento, depois da restauração dos Meiji em 1868, na aquisição de conhecimentos, e entrou no século XX praticamente sem analfabetos. Enquanto isto o Brasil passa de 6 milhões de analfabetos em 1900 para 15 milhões em 1950 e 19 milhões no censo de 1991.⁶⁴ Uma geração atrás, este tipo de atraso era péssimo. Hoje, com a tecnificação generalizada e maior conteúdo de conhecimento em qualquer atividade, é catastrófico.

⁶⁴ - O Anuário Estatístico do IBGE de 1994 apresenta na página 2-146 um belo gráfico que mostra a inexorável queda do analfabetismo no Brasil. Trata-se evidentemente de porcentagens. O único problema é que cresce o número de analfabetos, conforme podemos constatar nos bem mais discretos dados absolutos da página 2-5. Em termos metodológicos, é importante lembrar que com o crescente conteúdo de conhecimentos que exige qualquer atividade, as pessoas têm de ser muito mais do que simplesmente alfabetizadas: o patamar de conhecimentos necessários para não ser excluído do processo social se eleva em permanência, e um critério estático como o de “alfabetizado”, ou seja, de pessoa que sabe ler e escrever uma frase simples, é insuficiente, e pode dar uma falsa impressão de progresso.

Mas a importância do social não resulta apenas do fato de ter-se tornado essencial para a própria atividade econômica. Chegamos hoje a uma nova compreensão, de que a economia é apenas um meio, enquanto os objetivos finais são justamente os objetivos sociais. A bem da verdade, ter uma vida saudável, com boa habitação, segurança, acesso à educação e à cultura, com diversas formas de lazer, é exatamente o que queremos da vida, e não nos massacramos na competição por uma geladeira mais elegante, um som mais potente, um carro mais rápido. Em outros termos, se o crescimento propriamente econômico não nos assegura uma vida mais agradável, e ainda gera a polarização entre ricos e pobres, destruição ambiental e um profundo sentimento de insegurança, trata-se de uma inversão perversa e de uma profunda desorientação quanto aos objetivos da humanidade.

Esta reorientação, que nos coloca de volta nos rumos civilizados do desenvolvimento, estava no centro da discussão na primeira cúpula mundial já realizada sobre a questão social, em Copenhague: trata-se de “um novo paradigma do desenvolvimento que coloca as pessoas no centro do desenvolvimento, e considera o crescimento econômico como um meio e não como um fim.”

Durante meio século, apontar qualquer drama social tinha resposta certa: o comunismo é muito pior, conter a União Soviética é prioritário. Hoje, sem a possibilidade de apontar para Moscou, o capitalismo realmente existente é obrigado a olhar para si mesmo, e descobre a imensa tragédia social que temos de enfrentar. A *Carta Social do Mundo* de Copenhague resume bem a situação: “Acreditamos coletivamente que o nosso mundo não pode sobreviver com um quarto de ricos e tres quartos de pobres, meio democrático e meio autoritário, com oases de desenvolvimento humano cercados de desertos de privação humana. Comprometêmo-nos a empreender todas as ações necessárias, nacional e globalmente, para reverter as tendências presentes de crescentes disparidades dentro e entre as nações.”⁶⁵

A visão tradicional é de que o problema social é uma questão de recursos. Há alguns anos, o Banco Mundial enviou uma equipe técnica ao Brasil para estudar uma questão curiosa: a equipe estava interessada em descobrir como se consegue gastar tanto na área social com resultados tão desanimadores. “Todos os anos, o Brasil utiliza grande parte do seu produto interno bruto (Pib) em serviços sociais de todo tipo, inclusive assistência à saúde, educação, abastecimento de água, saneamento, habitação, nutrição e previdência social (pensões e seguro por invalidez). O total das despesas sociais do país, em 1986, foi estimado em 25% do Pib...A proporção do Pib brasileiro destinada aos serviços sociais parece ser mais elevada do que a dos outros países em desenvolvimento de renda média. Em comparação com os mesmos países, os indicadores do bem-estar social no Brasil são surpreendentemente inferiores...Esse relatório examina os motivos por que as despesas

⁶⁵ - No texto original a declaração do *World Social Charter* é a seguinte: “We the people of the world...collectively believe that our world cannot survive one-fourth rich and three-fourths poor, half democratic and half authoritarian, with oases of human development surrounded by deserts of human deprivation. We pledge to take all necessary actions, nationally and globally, to reverse the present trend of widening disparities within and between nations.” - *Human Development Report 1994*, UNDP, p. 6.

sociais do Brasil não resultaram até agora em níveis médios mais altos de bem-estar social.”

Uma despesa com o setor social da ordem de 25% do Pib representa quase 200 bilhões de dólares, e seguramente o problema não é o dinheiro. É interessante neste sentido ver as conclusões da própria equipe técnica do Banco sobre “três maneiras diferentes de destinar mal os recursos do setor social: i) má destinação dentro dos setores, tais como educação e saúde, resultando em subsídios públicos relativamente altos para os tipos de programa que não tendem a alcançar os pobres, e em baixos subsídios para os tipos de programa que alcançam essa classe; ii) má destinação entre setores, resultando em subsídios públicos relativamente altos para setores como previdência social e habitação, que servem principalmente a classe média e os ricos, em comparação com setores como o da nutrição, que servem principalmente os pobres; e iii) falha dos programas em alcançarem os grupos mais pobres e mais carentes.”⁶⁶

Em outros termos, são muitos recursos, mas mal direcionados, mal geridos e mal utilizados. O problema não é de dinheiro, e sim de lógica institucional, de formas de gestão e de controle. As Nações Unidas, fazendo no ano 2000 um balanço sobre a pobreza no mundo dá o devido destaque ao Brasil: “A principal razão (da pobreza) é a persistência de uma desigualdade muito elevada. Novas políticas são necessárias para reduzir a desigualdade e impulsionar maior crescimento. A distribuição desigual do gasto social é sem dúvida um fator da maior importância na manutenção da desigualdade e portanto da pobreza. Os gastos em educação, saúde, seguridade social, assistência social e trabalho representam quase dois terços do orçamento do governo e cerca de um quinto do PIB, a maior fatia da América Latina. Mas o grosso dos benefícios favorece as classes médias e os ricos”.⁶⁷

Uma avaliação mais recente não deixa dúvidas quanto à origem essencialmente política e institucional do estado caótico das políticas sociais no Brasil: “Ao longo das últimas décadas, o aparato institucional das políticas sociais pode ser caracterizado, em todos os níveis de poder, como um somatório desarticulado de instituições responsáveis por políticas setoriais extremamente segmentadas, que sobrepõem clientelas e competências, e pulverizam e desperdiçam os recursos, provenientes de uma diversidade desordenada de fontes. Isto redundava num sistema de proteção social altamente centralizado na esfera federal, ineficiente e iníquo, regido por um conjunto confuso e ambíguo de regulamentos e regras.”⁶⁸

De forma geral, nunca se acreditou seriamente que a área social pudesse ser adequadamente regulada através do interesse particular. Dois fatores contribuem de maneira fundamental para isso. Primeiro, é difícil o usuário estar efetivamente informado sobre o que paga. Quando o médico, por exemplo, explica a uma pessoa que tem

⁶⁶ - Banco Mundial - *Brasil: Despesas do Setor Público com Programas de Assistência Social* - Documentos do Banco Mundial, 27 de maio de 1988, vol I, p. ii e iii

⁶⁷ - UNDP – *Poverty Report 2000: Overcoming Human Poverty* - United Nations, New York 2000, p. 113

⁶⁸ - Pnud/Ipea - *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996* - Brasília, Pnud/Ipea 1996, p. 57

determinada doença ou que deve realizar determinadas análises num laboratório que êle acha mais confiável, o doente simplesmente segue as instruções, pois não é médico. A relação do usuário é portanto aqui essencialmente uma relação de confiança, e a sua transformação numa simples relação comercial comprador-vendedor é estruturalmente desequilibradora: de um lado está um especialista, do outro está um leigo assustado. E um pai que paga a mensalidade do seu filho na escola dificilmente poderá estar na classe para saber o que está pagando, ou optar por soluções geograficamente distantes. .

Segundo, a elasticidade-preço, que faz com que normalmente uma pessoa reduza o consumo de um produto cujo preço sobe, é praticamente nula. Assim qualquer pessoa literalmente sangra o bolso quando se trata de dar ao seu filho a garantia, que normalmente nem saberá avaliar, de um bom tratamento. Os inúmeros escândalos sobre preços e qualidade de serviços dos planos de saúde confirmam o problema quase diariamente.

Finalmente, o problema adquire uma dimensão particular quando se trata de países em via de desenvolvimento, onde a falta de capacidade de compra de uma ampla massa da população, associada à privatização dos serviços sociais, degenera rapidamente em caos, e termina por ocasionar custos indiretos muito superiores aos dos serviços negados. Qual é a “liberdade de escolher”, para utilizar a fórmula aparentemente tão simpática de Milton Friedmann, de uma pessoa que não tem dinheiro, e que tem uma criança doente?

Na nossa visão, a política aqui tem de ser guiada por resultados. E o resultado a se atingir, uma vez mais, segue a lógica de que algumas coisas não podem faltar a ninguém. Na ótima fórmula de Marat, ainda dos tempos da revolução francesa, “nada será legitimamente teu, enquanto a outrém faltar o necessário.” Estes resultados, na área social, não se alcançam nem com a privatização que aumenta os privilégios dos já privilegiados, nem com a grande máquina burocrática do Estado centralizado, e sim com o controle pela base, pela própria comunidade organizada dos usuários.

Saúde

A saúde trata da nossa vida, no sentido mais literal do termo. Esta é a característica fundamental do setor, e a implicação evidente é de que se os usuários, as pessoas cujas vidas estão em jogo, participarem do processo, não vão brincar com as formas como a saúde é gerida. O reverso é igualmente verdadeiro: numa gestão pouco democrática da medicina, o homem de branco que lê os misteriosos números das nossas análises pode nos extorquir o que deseja. Não que as soluções institucionais permitam resolver tudo: sem ética, não há controles que possam evitar as barbaridades que se cometem. Mas há soluções institucionais que favorecem o comportamento ético, enquanto outras favorecem o vale-tudo, por mais juramentos a Hipócrates que se façam.

A importância econômica da saúde é recente, datando praticamente deste último meio século. Antes disto, o problema era visto como de âmbito essencialmente individual. Hoje a saúde representa, por exemplo nos Estados Unidos, um sétimo da economia do país. O que era uma mera dimensão caritativa do desenvolvimento econômico tornou-se uma

grande indústria, um eixo essencial da própria economia. Com a importância econômica, organizaram-se os interesses. Há alguns anos, Danielle Mitterand, esposa do então presidente da França, reuniu doações e enviou para uma região pobre do Brasil equipamento médico básico. O equipamento nunca saiu da alfândega, e teve de ser enviado de volta à França, pois o *lobby* dos produtores e importadores de equipamentos não poderia aceitar tal tipo de concorrência. Hoje a saúde, ou melhor, a doença, constitui essencialmente um grande negócio.

Segundo o relatório do Banco Mundial, “em 1990 , no mundo como um todo, a despesa pública e privada com serviços de saúde foi de aproximadamente US\$1,7 trilhão, ou 8% do produto total mundial. Os países de alta renda consumiram quase 90% dessa quantia, um gasto médio de US\$1.500 por habitante. Só os EUA consumiram 41% do total global – mais de 12% do seu produto nacional bruto. Os países em desenvolvimento gastaram cerca de US\$170 bilhões, ou 4% de seu Pnb, em média US\$41 por habitante – menos de um trinta avos do montante gasto pelos países ricos.”⁶⁹ Trata-se portanto de um “continente econômico”, ainda que formalmente não assumido, pois há uma certa preocupação de apresentar uma imagem ética por parte da corporação médica e da grande indústria da doença.

Este continente econômico já organizou também os instrumentos políticos e de poder correspondentes. Em 1995, o presidente Bill Clinton dos Estados Unidos tentou abrir espaço para uma transformação em profundidade do sistema de gestão da saúde, limitando em particular as anuidades dos planos de saúde, criando organizações de consumidores e organizando um seguro saúde obrigatório coberto pelas empresas (80%) e pelos empregados (20%), com um programa especial de ajuda para as pequenas empresas. Nos Estados Unidos, escreve Françoise Burgess, “demasiado dinheiro e demasiados interesses estavam em jogo para não incitar os *lobbies* a bloquear o esforço. Sobretudo porque a indústria da saúde representa um poder formidável: assegura 14% do Pib, emprega 1,6 milhões de enfermeiras, 600 mil médicos, faz trabalhar 1.500 empresas de seguros. Isto sem falar da indústria farmacêutica e dos fabricantes de equipamento médico”. Foram gastas centenas de milhões de dólares no gigantesco movimento de mistificação da opinião pública que envolveu em particular as companhias de seguro, as empresas produtoras de cigarros e os comitês de ação política do complexo médico industrial.⁷⁰

O setor da saúde se presta mal à regulação pelo mercado. Vimos acima que o elemento informação por si só é suficiente para desequilibrar a relação entre o usuário e o prestador de serviços de saúde. Com a crescente tecnificação do setor, esse problema só pode se agravar. O Banco Mundial apresenta outro argumento: “A probabilidade de ocorrência de doenças e a eficácia do atendimento envolvem grandes incertezas, que dão origem tanto a uma forte demanda de seguro quanto ao mau funcionamento dos mercados privados. Um dos motivos pelos quais os mercados talvez funcionem mal tem a ver com a variedade de riscos, que no caso da saúde cria incentivos para que as companhias de seguro se recusem

⁶⁹ - Banco Mundial - *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1993: Investindo em Saúde* - p. 4

⁷⁰ - Françoise Burgess - *Les lobbies contre la santé* - in *Le Nouveau Modèle Américain*, p. 64, *Manière de Voir* n. 31, Août 1996

a segurar justamente as pessoas que mais necessitam de seguro-saúde – os doentes e os propensos a doenças.” O resultado é que “em mercados privados não-regulados os custos dispararam, sem ganhos sensíveis de saúde para o paciente.”⁷¹

Como o Banco Mundial é um adepto declarado da privatização, esta constatação tem um peso indiscutível. Quando se trata da medicina destinada às camadas mais pobres, a posição é mais clara ainda: “Os mercados privados nunca darão aos pobres o acesso adequado a serviços clínicos essenciais, nem ao seguro de que em geral necessitam para fazer face a tais serviços. Nada mais justo, portanto, que o governo financie o atendimento clínico essencial para mitigar a pobreza.”

No Brasil, o processo se complica com a impressionante concentração de renda, que divide a saúde em dois universos distintos, dos que podem pagar e dos que não podem. Na palavra de dois médicos, ”a tentação de fazer com que o pagante seja mais bem tratado que o não-pagante é muito forte”⁷² Em outros termos, temos duas medicinas: a do hospital de luxo e a das filas infundáveis da saúde popular. Ambas são péssimas.

A medicina de luxo é péssima porque assumiu sem vergonha a sua busca do lucro sem muita preocupação com a saúde. Trata-se literalmente de fazer dinheiro com a desgraça dos outros. E quando não há desgraça, inventa-se. Esta afirmação pode aparecer como muito forte, mas é apenas realista.

Um bom exemplo nos é dado pela generalização dos partos com cesariana. Em 1981, segundo o Banco Mundial, o Brasil já tinha a maior taxa de cesarianas do mundo, 31% de todos os partos realizados em hospital. No fim dos anos 1980, estimou-se que o custo financeiro de cesarianas desnecessárias no Brasil atingiu cerca de US\$60 milhões por ano. “Entre os muitos fatores responsáveis pela taxa crescente de cesarianas no Brasil, comenta o Banco Mundial, estão os incentivos financeiros e administrativos oferecidos a hospitais e médicos que realizam cesarianas, o desejo de apoveitar a cesariana para esterilizar a mulher, e a opinião generalizada de que a cesariana é o método “moderno” preferido de realizar um parto...A frequência de cesarianas aumenta na razão direta da renda familiar. Um levantamento feito em 1986 mostrou que a proporção mais elevada ocorria entre mulheres com instrução universitária (61%) e no caso de partos realizados em hospitais privados (57%). Outros estudos demonstraram que a proporção era menor entre mulheres sem qualquer cobertura de seguro. As maiores taxas de cesariana ocorriam entre mulheres cobertas pelo sistema de seguridade social, sendo que as taxas mais elevadas de todas ocorriam entre mulheres cobertas por seguro privado...Uma grande amostra de partos no estado de São Paulo em 1991, por exemplo, indicou uma taxa de

⁷¹ - Banco Mundial - *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1993: Investindo em Saúde* - p. 5 e 6

⁷² - Vicente Amato Neto e Jacyr Pasternak - *Fila dupla na saúde* - O Estado de São Paulo, 23 de setembro de 1996, p. A2. Os autores sugerem uma idéia óbvia mas forte: “É necessária a participação dos usuários numa auditoria contínua dessas coisas. Impõe-se a atuação de um grupo de pessoas leigas em medicina, compondo, por exemplo, um “*ethical board*”, que inclua representantes da comunidade, fiscalize permanentemente as filas e avalie os critérios de inclusão de emergência, para que os procedimentos sejam executados dentro de um nível de justiça. Tememos que, sem isso, haja corrupção do sistema.”

cesariana de 47%.”⁷³ Em 1997, esta cifra tinha subido para 52%. Em outros termos, e particularmente na medicina privada, a segurança da mãe e da criança vem em último lugar, frente ao interesse de rentabilizar os investimentos e o negócio.

Uma imagem semelhante nos é trazida pela indústria dos laboratórios de análise, e sobretudo pela indústria farmacêutica. As farmácias brasileiras comercializam cerca de 18 mil medicamentos diferentes. Como além disso muitos laboratórios trocam os nomes dos medicamentos para justificar aumento de preço, torna-se absolutamente impossível as pessoas, ou mesmo os médicos, conhecerem os medicamentos existentes. O resultado é que erros de medicação e de dosagem são quase permanentes. Trata-se de uma área que não pode propriamente ser considerada “mercado” pois é o médico e não o usuário que escolhe o medicamento, e as pessoas acabam por comprar o medicamento receitado sem olhar o preço. No caso brasileiro, para evitar a concorrência, a associação de classe da área publica um folheto de “preços recomendados”, o que na realidade permite a constituição de um cartel de vendedores onde o usuário é simplesmente deprimido. Com o público totalmente desorientado, e na impossibilidade de se pagar uma consulta médica ou perder uma manhã para cada pequeno problema de saúde que surge, generaliza-se a prática de consultar os próprios vendedores de farmácia que, com o conhecimento que uma bata branca aparentemente confere, “recomendam” com autoridade qualquer coisa.

As alternativas são simples e evidentes. A Noruega, país incomparavelmente mais rico que o nosso, trabalha modestamente com cerca de 400 medicamentos básicos, já que não existe uma infinidade de princípios ativos. Cuba tornou obrigatório colocar o nome real do medicamento sobre a embalagem, prática que encontra no Brasil enorme resistência dos laboratórios. Uma olhada nas dezenas de analgésicos que nos oferece uma farmácia no Brasil, permite constatar na bula de cada um que se trata simplesmente de aspirina, apesar dos nomes bombásticos e da publicidade espalhafatosa, aliás incluída no preço que pagamos. Um pedido de vitamina C leva invariavelmente a que o vendedor ofereça primeiro um produto caríssimo, efervescente, com diversos sabores de fruta, em caixinha metálica, com um sistema sofisticado de vácuo e outros recursos que a fazem parecer mais um presente de natal do que simplesmente um medicamento. Sucessivas reclamações levam a que finalmente o vendedor ofereça a pílula básica de vitamina C, cujo preço é incomparavelmente menor, e ainda assim dezenas de vezes superior ao custo.⁷⁴

Tudo isto seria divertido se não se tratasse da nossa saúde. E as pessoas que dependem de medicamentos simplesmente engolem a sua indignação a cada vez que visitam a farmácia. E qualquer tentativa de comercializar, por exemplo, medicamentos mais baratos produzidos na China, leva a gritos de indignação nacionalista por parte do riquíssimo e poderoso lobby dos laboratórios farmacêuticos, aliás predominantemente composto por

⁷³ - Banco Mundial - *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1993: Investindo em Saúde* - p. 160, Avaliação de cesarianas no Brasil, Box 6.5

⁷⁴ - Uma avaliação detalhada da vitamina C efervescente mostrou que um tubo que pagamos cerca de 6 reais na farmácia contém apenas 3 centavos de vitamina, o ácido ascórbico. O sistema se mantém por meio da cartelização do setor, e de enormes gastos publicitários, pagos por nós mesmos, naturalmente, quando compramos o produto.

empresas multinacionais.⁷⁵ Não estamos enfrentando aqui diferenças de alguns pontos percentuais, o que já seria significativo, mas custos dezenas de vezes mais elevados do que o necessário.

Mas é na área da medicina popular que a situação é realmente dramática, já que os ricos da sociedade têm de certa maneira como pagar o assalto que sofrem e a manipulação a que são submetidos.

O primeiro ponto, absolutamente crucial, é o da insuficiência da saúde preventiva. Melhor cobertura de campanhas de vacina, redução da desnutrição infantil, campanhas de educação em matéria de higiene e o conjunto dos cuidados primários de saúde podem mudar radicalmente o nível de saúde da população com custos muito limitados, como hoje se constata em Cuba e outros países que tratam a população e não os doentes.⁷⁶

O enfoque preventivo implica, por sua vez, uma maior participação do setor público, já que não se pode esperar do setor privado que invista pesadamente em amplas campanhas que evitarão que as pessoas fiquem doentes. Nenhum capitalismo busca reduzir o número de clientes. É importante lembrar que no Brasil dos últimos anos a participação do setor público vem declinando: no emprego de médicos, por exemplo, o setor público viu a sua participação declinar de 54% em 1987 para 48% em 1992, mudança forte para um período tão curto, e que representa um agravamento ainda maior da situação já desequilibrada.⁷⁷

As políticas públicas orientadas para a prevenção, por sua vez, exigem ação integrada. No caso de Santos, por exemplo, as políticas de saúde deram certo porque foram articuladas ações ambientais que reduziram a poluição das águas – vetor fundamental de transmissão de doenças – com amplas ações de educação popular sobre a prevenção de doenças, causando inclusive choques com o setor da segurança ao distribuir agulhas descartáveis para reduzir a disseminação da Aids. A saúde, constatámo-lo cada vez mais, resulta de uma atitude geral de defesa da vida, muito mais ampla do que o recurso ao médico e ao medicamento.

⁷⁵ - “Multinational corporations have an overwhelming share of the market: 30% in Egypt, 50% in Argentina, 78% in Brazil and nearly 100% in some African countries” informa o relatório das Nações Unidas. É essencial entender que em termos de medicamentos podemos tratar o essencial com poucos remédios que são baratos: “The WHO (Organização Mundial da Saúde) list of Essential Drugs mentions 250 items, but many more than that are usually on the market. In India, for example, around 25.000 drugs are available. But expert opinion says that most common diseases could be treated with few basic drugs: chloroquine, acetylsalicylic acid (aspirin), paracetamol, ferrous salt and penicillin. These drugs could be procured for all the population in the developing world at 2% of the current spending. If the basic drugs list had 30 items, the cost would be equivalent to 7% of the current spending.” - UNDP, *Human Development Report 1990*, p. 83

⁷⁶ - É importante ter presente que a diferença de custos entre prevenção é simplesmente imensa. Uma publicação para bons executivos como o Business Week se lamenta que “se permita gastar US\$ 70.000 para salvar cada um dos 250.000 bebês que nascem todos os anos com peso inferior à média, quando uma política de cuidados prenatais custaria apenas US\$ 400 por criança”. Ver *Emplois flexibles, société en miettes*, de Marie-France Toinet, Manière de Voir n.31, août 1996

⁷⁷ - Pnud/Ipea - *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996* - Brasília, Pnud/Ipea 1996, p.

A integração, por sua vez, exige políticas descentralizadas. A visão centralizadora e verticalizada leva necessariamente a saúde a se especializar no mau sentido: cuida apenas de “medicina”. É no nível local que bons relacionamentos entre organizações comunitárias e diversos secretários municipais envolvidos nas políticas sociais podem dar lugar a ações integradas, visando resultados práticos, como no exemplo de Santos citado acima. Neste plano é indiscutível que o Brasil avançou bastante, ficando no entanto as boas propostas bloqueadas pela relutância do governo federal em redistribuir efetivamente os recursos, e pelas atitudes defensivas do lobby da indústria da saúde e, frequentemente, do lobby dos médicos. De certa forma, os interesses da indústria lucrativa da saúde já se incrustaram com tanto poder no conjunto do processo, que o resgate da saúde preventiva, pública e descentralizada está se tornando difícil.⁷⁸

As políticas têm de constituir as dinâmicas de poder que correspondam às suas propostas. Frequentemente, os atores sociais que participam de uma área de reprodução social agarram-se a vantagens conquistadas, e as defendem ainda que sabendo que o conjunto do sistema fica prejudicado. É vital, neste sentido, a constituição de instâncias organizadas de usuários dos serviços, no nível municipal, de maneira a exercer um contrapeso aos interesses organizados no nível nacional. Os recém-criados conselhos municipais de saúde podem se transformar numa alavanca poderosa de democratização tanto das políticas de saúde como das políticas sociais em geral. Mas pagam também o ônus do estágio extremamente frágil de organização da sociedade urbana, do atraso na formação da cultura comunitária no país.⁷⁹

Não se trata aqui de resumir a saúde às suas dimensões locais. Continua sendo importante a gestão de hospitais regionais e centrais, a política de pesquisa na área, a regulamentação nacional e internacional da máfia dos medicamentos. O importante, é entender que sem uma âncora solidamente organizada na base da sociedade, as esferas superiores giram na órbita da maximização do lucro, do corporativismo e do curto prazo, tornando a situação nacional da saúde cada vez mais calamitosa. Reduzir o problema à questão da privatização representa em termos econômicos e sociais uma solene bobagem. E acreditar na simples constituição de grandes pirâmides centralizadas e estatizadas constitui outro atraso que só fornece argumentos aos privatistas, afastando a construção do novo sistema, cuja base deve ser o setor público-comunitário.

⁷⁸ - sobre o peso dos grupos de pressão no bloqueio das opções modernizadoras da saúde no Brasil, ver a dissertação de mestrado de Eduardo Perillo, Pós-graduação em Administração, Puc de São Paulo 1997

⁷⁹ - O relatório das Nações Unidas para o Brasil resume bem a situação: “O processo de descentralização da saúde enfrenta, no momento, o desafio de definir e implementar um novo modelo de atendimento e de estabelecer novas formas de gestão que redefinam, ao mesmo tempo, a relação público/privado e a relação Estado/sociedade. As numerosas experiências recentes de gestão municipal dos serviços de saúde apontam uma diversidade de possibilidades inovadoras orientadas para a conquista da universalidade e da equidade na saúde.” Pnud/Ipea - *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996* - Brasília, Pnud/Ipea, p. 60; sobre o sistema descentralizado de saúde (SUS/SUDS) proposto no Brasil, ver a excelente tese de doutorado de Luciano Junqueira, defendida na Universidade de Campinas em 1996, e diversos trabalhos de Pedro Jacobi. As propostas elaboradas no Brasil são boas e viáveis em termos técnicos, ainda que bloqueadas pelas atuais estruturas de poder corporativo da chamada *indústria da doença*.

Da educação à gestão do conhecimento

Estamos assistindo a uma profunda mutação do próprio papel da educação no processo de reprodução social. Tradicionalmente, a educação seria um instrumento destinado a adequar o futuro profissional ao mundo do trabalho, disciplinando-o, e municiando-o de certa maneira com conhecimentos técnicos, para que possa “vencer na vida”, inserindo-se de forma vantajosa no mundo como existe. Esta inserção vantajosa, por sua vez, asseguraria reconhecimento e remuneração, ou seja, “sucesso”.

Este paradigma, amplamente dominante, gerou outra visão, contestadora, que tenta assegurar à educação uma autonomia que lhe permita centrar-se nos valores humanos, na formação do cidadão, na visão crítica e criativa. Virgem de relações com o mundo econômico, de certa forma, esta educação estaria livre dos moldes que este lhe quer impor.

Sem os instrumentos técnicos para ser competente na linha profissionalizante, e fragil demais para ser transformadora, a educação realmente existente termina por constituir um universo relativamente ilhado dos processos de transformação econômica e social. Muitos vêm “pureza” neste isolamento, quando se trata antes de tudo de impotência, e frequentemente de um grande atraso.

O mundo que hoje surge constitui ao mesmo tempo um desafio ao mal pago mas frequentemente conformado mundo da educação, e uma oportunidade. É um desafio, porque o universo de conhecimentos está sendo revolucionado tão profundamente, que ninguém vai sequer perguntar à educação se ela quer se atualizar. A mudança é hoje uma questão de sobrevivência, e a contestação não virá de “autoridades”, e sim do crescente e insustentável “saco cheio” dos alunos, que diariamente comparam os excelentes filmes e reportagens científicos que surgem nas televisão e nos jornais, com as mofadas apostilas e repetitivas lições da escola.

Mas surge também a oportunidade, na medida em que o conhecimento, matéria prima da educação, está se tornando o recurso estratégico do desenvolvimento moderno. O conhecimento científico, é preciso dizê-lo, nunca esteve no centro dos processos de transformação social. Desempenhava um papel folclórico na Grécia antiga, mais preocupada com as guerras, e mobilizou minorias ínfimas em termos sociais nas grandes civilizações, seja da China, de Roma, ou do mundo árabe.

Frente às transformações tecnológicas que varrem o planeta, o mundo da educação permanece como que anestesiado, cortado de boa parte do processo de pesquisa e desenvolvimento, hoje essencialmente apropriado pelas empresas transnacionais, e privado de uma visão mais ampla do desafio que tem de enfrentar. A realidade é que, por primeira vez, a educação se defronta com a possibilidade de influir de forma determinante sobre o nosso desenvolvimento.

Junto com os fins, surgiram os meios. Ao mesmo tempo que, ao entrarmos no século centrado no conhecimento, a educação se torna um instrumento estratégico da reprodução social e de promoção das populações, surgem as tecnologias que permitem dar um grande

salto nas formas, organização e conteúdo da educação. Informática, multimídia, telecomunicações, bancos de dados, vídeos e tantos outros elementos se generalizam rapidamente. A televisão, hoje um agente importante de formação, pode ser encontrada nos domicílios mais humildes. Os custos destes instrumentos estão baixando vertiginosamente.

Partindo das tendências constatadas em diversos países, vislumbramos um conceito de educação que se abre rapidamente para um enfoque mais amplo: com efeito, já não basta hoje trabalhar com propostas de modernização da educação. Trata-se de repensar a dinâmica do conhecimento no seu sentido mais amplo, e as novas funções do educador como mediador deste processo.

Existe a motivação social, a pressão generalizada por uma educação de outro nível. Existem os meios que permitem grandes avanços sem custos elevados. O que falta?

As resistências à mudança são fortes. De forma geral, como as novas tecnologias surgem normalmente através dos países ricos, e em seguida através dos segmentos ricos da nossa sociedade, temos uma tendência natural a identificá-las com interesses dos grupos econômicos dominantes. E a verdade é que servem inicialmente estes interesses. No entanto, uma atitude defensiva frente às novas tecnologias pode terminar por acuar-nos a posições em que os segmentos mais retrógrados da sociedade se apresentarão como arautos da modernidade.

Não é preciso ser nenhum deslumbrado da eletrônica para constatar que o movimento transformador que atinge hoje a informação, a comunicação e a própria educação constitui uma profunda revolução tecnológica. Este potencial pode ser visto como fator de desequilíbrios, reforçando as ilhas de excelência destinadas a grupos privilegiados, ou pode constituir uma poderosa alavanca de promoção e resgate da cidadania de uma grande massa de marginalizados, criando no país uma base ampla de conhecimento, uma autêntica revolução científica e cultural.

Nesta rearticulação da sociedade, hoje urbanizada e coexistindo em “vizinhanças”, e frente ao novo papel do conhecimento no nosso cotidiano, as estruturas de ensino poderiam evoluir, por exemplo, para um papel muito mais organizador de espaços culturais e científicos do que propriamente de “lecionador” no sentido tradicional. De toda forma o espaço urbano abre possibilidades para a organização de redes culturais interativas que colocam novos desafios ao próprio conceito de educação.

Tudo indica que não estamos enfrentando apenas uma revolução tecnológica. Na realidade, o conjunto de transformações parece estar levando a uma sinergia da comunicação, informação e formação, criando uma realidade nova, que tem sido designada como sociedade do conhecimento. De certo modo, o processo reflete os primeiros passos do *homo culturalis*, em contraposição ao *homo economicus* dos séculos XIX e XX, processo no qual entramos, como sempre, de forma desigual.

Os gastos públicos por aluno nos ensinos pre-primário, primário e secundário, em 1990, foram de 2.419 dólares por ano nos países ricos, contra 263 dólares nos países do terceiro mundo. “De uma forma geral, constata a Unesco, são os países mais pobres que fornecem a educação mais limitada”. Ou seja, os que deveriam gastar mais em educação para alcançar os mais ricos, são justamente os que gastam menos. A esperança de vida escolar em certos países é inferior a 500 dias, enquanto atinge 3.100 dias no Canadá.⁸⁰ Enquanto aceder às atividades econômicas exige cada vez mais conhecimentos, o mundo continua com um número total de analfabetos de 905 milhões, estimativas baseadas, como o realça a Unesco, numa “definição estreita do analfabetismo” que não leva em conta as pessoas que podem ser consideradas funcionalmente analfabetas ou iletradas.⁸¹

Isto implica que estamos trabalhando, em termos de educação, com universos profundamente diferenciados. O mesmo relatório menciona que na cidade de São Paulo, o número de chefes de família com menos de um ano de escolarização é 22 vezes superior na periferia do que nas áreas centrais da cidade. Ao nível do Brasil, “no que se refere aos 8 anos do ensino básico, apenas 34% dos que nele ingressam chegam à sua conclusão, no geral com um tempo de permanência 50% maior do que o período previsto. Existem também descompassos entre a oferta e a demanda, estimando-se em 4 milhões o número de crianças fora da escola, ao mesmo tempo que se verifica uma sobrecarga da rede pública. Apenas 1% da população chega à universidade, sendo que o ensino de segundo grau (do 9º ao 11º anos) representa outro grande afunilamento, já que somente 30% da população entre 15 e 19 anos de idade tem acesso a ele.”⁸²

Como inverter a dinâmica de uma educação que hoje constitui um fator de reforço das desigualdades, como rearticular os diversos universos sociais cada vez mais distantes? Com o risco de dizer o óbvio, mas visando à sistematização, podemos considerar que, em termos de gestão do conhecimento, os novos pontos de referência, ou transformações mais significativas, seriam os seguintes:

- é necessário repensar de forma mais dinâmica e com novos enfoques a questão do universo de conhecimentos a trabalhar: ninguém mais pode aprender tudo, mesmo de uma área especializada;

⁸⁰ - Este conceito importante, definido pela Unesco, mede a probabilidade de tempo de vida escolar de uma criança de 5 anos, no ensino formal. Ver definição completa no Rapport Mondial sur l'Éducation 1993, Paris, p. 30

⁸¹ - UNESCO - Rapport Mondial sur l'Éducation 1993 - Paris 1993, p. 58. É interessante notar que o balanço mundial da Unesco sobre a situação da educação no mundo publicado em 1991 presta um tributo ao que conseguimos fazer com os poucos recursos que temos: "Estudos internacionais realizados pela Associação Internacional de Avaliação Escolar (IEA) mostraram que os estudantes dos países desenvolvidos não têm um rendimento muito superior – mais ainda, em alguns casos não é sequer melhor – em provas compráveis de compreensão de leitura, aritmética e ciências, por exemplo, do que o dos estudantes de países relativamente pobres onde o gasto por aluno é muito inferior" (ibid., p. 41).

⁸² - República Federativa do Brasil - *Relatório Nacional Brasileiro à Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social* - Copenhague 1995, p. 12 e seguintes

- neste universo de conhecimentos, assumem maior importância relativa as metodologias, o aprender a “navegar”, reduzindo-se ainda mais a concepção de “estoque” de conhecimentos a transmitir;
- torna-se cada vez mais flúida a noção de área especializada de conhecimentos, ou de “carreira”, quando do engenheiro exige-se cada vez mais uma compreensão da administração, quando qualquer cientista social precisa de uma visão dos problemas econômicos e assim por diante, devendo-se inclusive colocar em questão os corporativismos científicos;
- aprofunda-se a transformação da cronologia do conhecimento: a visão do homem que primeiro estuda, depois trabalha, e depois se aposenta torna-se cada vez mais anacrônica, e a complexidade das diversas cronologias aumenta;
- modifica-se profundamente a função do educando, em particular do adulto, que deve se tornar sujeito da própria formação, frente à diferenciação e riqueza dos espaços de conhecimento nos quais deverá participar;
- a luta pelo acesso aos espaços de conhecimento vincula-se ainda mais profundamente ao resgate da cidadania, em particular para a maioria pobre da população, como parte integrante das condições de vida e de trabalho;
- finalmente, longe de tentar ignorar as transformações, ou de atuar de forma defensiva frente às novas tecnologias, precisamos penetrar as dinâmicas para entender sob que forma os seus efeitos podem ser invertidos, levando a um processo reequilibrador da sociedade, quando hoje tendem a reforçar as polarizações e a desigualdade.

As tecnologias do conhecimento

Hoje temos a possibilidade de visualizar com certa clareza a imensa revolução que permitem a informática e as telecomunicações na organização e transmissão do conhecimento.⁸³

Em termos simples, o fato essencial é que podemos hoje transformar qualquer informação sob forma de som, de escrita ou de imagem fixa ou animada, através de símbolos, por exemplo uma combinação de 0 e 1 significando “a”, outra combinação significando “b” e assim por diante. O uso deste sistema binário implica que basta uma variação, que envolve duas posições, para o sistema de comunicação. Assim, uma letra, ou um som determinado, pode ser codificado em um grupo de sinais elétricos positivos e negativos. Quando os dados representados podem ser transmitidos por elétrons ou ftons, estamos

⁸³ - Um bom resumo deste potencial encontra-se na publicação da UNESCO, *World Information Report 1997/1998*, com numerosos cientistas dando uma visão de conjunto. Vale a pena também consultar os trabalhos de Pierre Lévy, como *As Tecnologias da Inteligência*, *A Inteligência Coletiva* e outros, publicados pela editora 34. Uma visão mais desenvolvida do presente capítulo, *A Educação frente às Novas Tecnologias*, pode ser encontrada no nosso site <http://ppbr.com/ld> em “artigos online”.

simplesmente passando a utilizar como instrumentos de representação unidades que se movem com a velocidade da luz. A informação deixou de ter uma base fixa, para ter uma base flúida.

É nesta velocidade que podem ser estocados, transformados, ou transmitidos para qualquer parte do mundo, textos, imagens de desenhos ou pinturas, músicas, fotos, filmes, fórmulas matemáticas. O longo processo técnico e econômico que dotou grande parte das escolas, instituições de pesquisa, bibliotecas, empresas, organizações comunitárias e domicílios no mundo de eletricidade, telefone e antena, permite hoje o funcionamento de uma imensa rede de comunicação científica e cultural, uma conectividade universal jamais prevista nas suas dimensões. Frente a este tipo de inovação, a invenção da imprensa por Gutenberg, com toda a sua importância, aparece como um avanço bem limitado.

A maleabilidade dos conhecimentos é profundamente revolucionada. Pondo de lado os diversos tipos de exageros sobre a "inteligência artificial", ou as desconfianças naturais dos desinformados, a realidade é que a informática, associada às telecomunicações, permite:

a) estocar de forma prática, em disquetes, em discos rígidos e em discos laser, gigantescos volumes de informação. Estamos falando de centenas de milhões de unidades de informação que cabem no bolso;

b) trabalhar esta informação de forma inteligente, permitindo a formação de bancos de dados sociais e individuais de uso simples e prático, e eliminando as rotinas burocráticas que tanto paralizam o trabalho científico. Pesquisar dezenas de obras para saber quem disse o que sobre um assunto particular, “navegando” entre as mais diversas opiniões, torna-se uma tarefa extremamente simples;

c) transmitir de forma muito flexível a informação através de cabo ou de telefone conectado ao computador, de forma barata e precisa, inaugurando uma nova era de comunicação de conhecimentos. Isto implica que de qualquer sala de aula ou residência, podem ser acessados dados de qualquer biblioteca do mundo, ou ainda que um conjunto de escolas pode transmitir informações científicas de uma para outra;

d) integrar a imagem fixa ou animada, o som e o texto de maneira muito simples, ultrapassando a tradicional divisão entre a mensagem lida no livro, ouvida no rádio ou vista numa tela;

e) manejar os sistemas sem ser especialista: acabou-se o tempo em que o usuário tinha de aprender uma "linguagem", ou simplesmente tinha que parar de pensar no problema do seu interesse científico para pensar no como manejar o computador. A geração dos programas "user-friendly", ou seja "amigos" do usuário, torna o processo pouco mais complicado que o da aprendizagem do uso da máquina de escrever, mas exige também uma mudança de atitudes frente ao conhecimento de forma geral, mudança cultural que esta sim é frequentemente complexa.

Mais uma vez, trata-se aqui de dados muito conhecidos, e o que queremos notar, ao lembrá-los brevemente, é que estamos perante um universo que se descortina com rapidez vertiginosa, e que será o universo do cotidiano das pessoas que hoje formamos.

Por outro lado, as pessoas só agora começam a se dar conta de que o custo total de um equipamento de primeira linha, com enorme capacidade de estocagem de dados, impressora laser, modem para conexão com telefone, scanner para transporte direto de textos ou imagens do papel para a forma magnética, abrindo acesso aos conhecimentos do planeta, representa um custo equivalente a algumas dezenas de livros. Mais importante ainda, estes custos estão caindo vertiginosamente.⁸⁴

Não há dúvida que é perfeitamente legítima a atitude de uma professora de periferia, que se debate com os problemas mais dramáticos e elementares, e com um salário absurdo: "o que é que eu tenho a ver com isto?" Faz parte da nossa realidade, ainda, a luta pelo "Aurélio". Mas a implicação prática que vemos, frente à existência paralela deste atraso e da modernização, é que temos que trabalhar em "dois tempos", fazendo o melhor possível no universo preterido que constitui a nossa educação, mas criando rapidamente as condições para uma utilização "nossa" dos novos potenciais que surgem.

Espaço da educação e espaços do conhecimento

Se o século XX foi o século da produção industrial, dos bens de consumo durável, o século XXI será o século da informação, da sociedade do conhecimento. Não há nenhum "futurismo" pretensioso nesta afirmação, e sim uma preocupação com as medidas práticas que se tornam necessárias, e cujo estudo deve figurar na nossa agenda. Não podemos mais trabalhar com um universo simplificado da educação formal, complementado por uma área de educação de adultos para recuperar "atrazos". E na realidade, diversas formas e canais de organização e transmissão do conhecimento já existem, enriquecendo o leque do universo educacional.

Um bom exemplo da diversificação dos espaços educacionais nos é fornecido pela *formação nas empresas*. Atualmente, as empresas norte-americanas gastam cerca de 60 bilhões de dólares com formação nas empresas. A importância deste novo segmento da educação pode ser avaliada se lembrarmos que os EUA gastam cerca de 6,8% do PIB com educação pública, ou seja cerca de 340 bilhões de dólares, enquanto a formação nas empresas deverá atingir uma cifra próxima da totalidade dos gastos públicos com o ensino de terceiro grau.⁸⁵

⁸⁴ - A variável dos custos é importante: quando com o preço da construção de uma escola pode-se comprar milhares de equipamentos de informática e de vídeo, a composição tecnológica dos investimentos na educação deve ser colocada em discussão. Por outro lado, um livro científico médio hoje custa cerca de 50 reais, valor que permite comprar em CD uma enciclopédia universal. Transmitir os dados de um livro científico informatizado, por modem, custa dezenas de vezes menos do que a fotocópias com as quais a comunidade universitária se "defende".

⁸⁵ - Não há dúvida que o universo empresarial brasileiro está dramaticamente atrasado nesta área, como aliás os Estados- Unidos estão atrasados relativamente ao Japão ou à Alemanha. Mas o fato é que este espaço está conhecendo um desenvolvimento muito rápido em todos os países, já não mais limitado aos

É preciso levar em conta uma profunda transformação que está ocorrendo na área empresarial: enquanto a produção tradicional podia se contentar com um trabalhador pouco formado, sendo a educação vista essencialmente como um "esparadrapo social" que permitia falar em "igualdade de chances à partida", hoje o setor empresarial moderno passa a precisar crescentemente da educação para o seu próprio desenvolvimento. Em outros termos, se os Estados Unidos investem este volume de recursos na formação nas empresas, e o Japão e a Alemanha cerca de 2 ou 3 vezes mais, não se trata de idealismo, mas de uma transição exigida pelo próprio ritmo de transformações tecnológicas. Pode-se gostar ou não da tendência, mas o fato é que se trata de uma nova área que adquiriu peso da mesma ordem de grandeza que a educação formal. Podemos discutir as formas de articular os nossos esforços com esse uni verso. O que não podemos nos permitir, é ignorá-lo.

Outra área que está surgindo com força, pelo potencial que representa, é a reorientação da *televisão e da mídia em geral*. Há um gigantesco capital acumulado, que são os aparelhos de televisão instalados em mais de 90% dos domicílios do país, as infraestruturas de transmissão e retransmissão, o imenso *know-how* acumulado pelos técnicos em comunicação no Brasil.⁸⁶

Um bom exemplo do aproveitamento deste capital é o Public Broadcasting Service (PBS) dos Estados Unidos, assistido por mais de 90 milhões de pessoas, com programas educacionais diversos de gigantesco impacto cultural no país. A rede não é nem privada nem Estatal, é gerida por um conselho que envolve televisões locais e organizações comunitárias, com forte representação de instituições de ensino. Se considerarmos que a população, e em particular as crianças, assistem a programas de televisão algumas horas por dia, é evidente que uma reorientação da nossa mídia, no sentido de elevar o nível científico e tecnológico da população, poderia ter efeitos muito significativos. E a rede tem índices de audiência muito elevados, pela própria qualidade dos programas e estrutura descentralizada que permite participação local efetiva. A PBS gasta anualmente cerca de 1,3 bilhões de dólares. No Brasil gastamos anualmente cerca de 3 bilhões de dólares em publicidade. A Fundação Anchieta, pioneira nesta orientação com a TV-Cultura, permanece uma joia solitária no deserto intelectual das grandes redes de TV.

Diretamente vinculado à televisão, mas constituindo hoje um processo autônomo extremamente importante, é o *video*. Retomando o mesmo exemplo da televisão americana, a PBS-VIDEO abastece toda a rede educacional, hospitais, organizações comunitárias etc., com cassetes de video, racionalizando o acesso ao gigantesco acervo de filmes científicos e educativos que hoje existem no mundo. No Brasil, temos a Associação Brasileira de Video Popular, e todo o movimento pela Lei da Informação Democrática que abraçou a luta pela ampliação e democratização dos espaços

empresários com "consciência social", mas generalizado pela própria complexidade crescente dos processos produtivos.

⁸⁶ - Uma boa visão geral pode ser encontrada na coletânea organizada por Octávio Ianni, Ladislau Dowbor, Paulo Rezende e Hélio Silva, *Desafios da Comunicação*, editora Vozes 2001

educacionais, luta que deveria ser de toda a comunidade educacional e científica em geral.⁸⁷

Um outro espaço do conhecimento em plena expansão é o dos *cursos técnicos especializados*. A expansão é compreensível, já que com o surgimento de inúmeras novas tecnologias, os mais diversos segmentos da população buscam cursos de *design*, de programação, de *CAD*, de inseminação artificial e outras técnicas agrícolas, bem como apoio técnico para criação de micro e pequenas empresas etc. Esta área ocupa um espaço crescente, e não pode mais ser descartada como atividade marginal, como no tempo dos cursos de datilografia. Em reuniões organizadas em São Paulo, a Câmara Júnior de Comércio do Japão expôs como 60 mil pequenas empresas japonesas, conectadas por telefone e modem, cruzam diariamente as suas propostas ou dificuldades tecnológicas. Assim por exemplo, um trabalhador que enfrenta uma dificuldade técnica determinada, descreve-a no computador, e recebe no dia seguinte na sua tela comunicações sobre que empresa resolveu de que maneira esta dificuldade. Em outros termos, em vez de multiplicar cursinhos de qualidade frequentemente duvidosa, o Japão trabalha nesta área com a criação de um ambiente tecnológico integrado, que envolve tanto cursos como comunicações informais, e sobretudo a formação de uma cultura associativa e colaborativa das empresas. Pode-se pensar que isto não tem nada a ver com educação. Ou pode-se pensar que a educação tem muito a ver com os sistemas concretos de produção e distribuição de conhecimentos de forma geral.⁸⁸

Uma outra área de trabalho que deve passar a interessar a educação é a organização do *espaço científico domiciliar*. Nestes tempos de Internet e outros espaços, um número crescente de professores está se interessando hoje em organizar o seu espaço de trabalho em casa, ultrapassando a visão de pilhas de papel, de livros perdidos e esquecidos. Como este problema deve ser enfrentado ao nível da criança, que carrega entre a casa e a escola volumes absurdos de material, sem a mínima orientação de como se organiza conhecimento acumulado de forma a torná-lo disponível quando necessário? Longe de ser secundária, a criação de ambiente propício na casa é hoje fundamental, e trata-se de trabalhar este assunto de forma organizada, na linha de ergonomia do trabalho intelectual, entre outros. É importante entender que entre a nossa geração e a geração dos nossos filhos, o volume e tempo de vida da informação mudaram radicalmente, e o que já é um problema para nós, será um problema muito maior para eles. Trata-se sem dúvida ainda, entre nós, de um problema da classe média. Mas dentro de poucos anos, quando os preços

⁸⁷ - O universo da educação formal, entre professores e alunos, representa no Brasil cerca de 30 milhões de pessoas, 20% da população. A ausência ou quase ausência do movimento organizado dos educadores na luta pela democratização dos meios de comunicação de massa e da informação em geral é particularmente grave, e reflete a insuficiente compreensão de que não se trata só da educação, mas do conjunto das áreas ligadas ao universo do conhecimento.

⁸⁸ - uma primeira experiência, bastante insuficiente, é o "disque tecnologia" da USP. Uma experiência mais madura é a do Grande ABC, onde por iniciativa articulada dos prefeitos, de empresários do setor plástico e do sindicato dos químicos, gerou-se um movimento integrado que assegura formação profissional, apoio de gestão, alfabetização, aconselhamento tecnológico e outros apoios geridos pela câmara do plástico da região. Voltaremos de maneira aprofundada a este tema no volume III, já que o desenvolvimento não se faz em fatias isoladas, por exemplo só com cursos, mas deve ser integrado para dinamizar a cadeia técnica completa de um setor de atividades. É o desenvolvimento local integrado.

dos sistemas informáticos não se contarão mais em milhares, e sim em algumas centenas de dólares, já não será mais. Além disso, incluir os excluídos constitui um objetivo essencial de qualquer política.

A atualidade deste espaço educacional é reforçada pelos avanços recentes das telecomunicações, que ultrapassaram de longe o ritmo de inovação da própria área informática. Um balanço realizado pela União Européia, aponta em particular para as importantes implicações destes avanços para a área da educação: "O fornecimento de serviços educacionais a distância, utilizando as infraestruturas avançadas de telecomunicações que hoje o tornam possível, constitui a única opção viável para que a dimensão europeia da educação se torne uma realidade acessível para todos, e não restrita a uma pequena elite...A tecnologia hoje torna possível que as telecomunicações desempenhem um papel chave na democratização da informação e do conhecimento, equilibrando o problema de como (e não "se") o conhecimento será acessado não só pelos prósperos (cidadãos urbanos bem formados da faixa superior) mas também pelos marginalizados (seja por razões de distância geográfica, de deficiências individuais ou qualquer outra razão)." ⁸⁹

Outro espaço que está surgindo com força é o espaço do **conhecimento comunitário**. Trata-se de uma área até hoje fundamentalmente trabalhada pelas Organizações Não Governamentais (as ONG's) de diversos tipos, Organizações de Base Comunitária (OBC's), organizações religiosas e outras, cuja importância tem sido sistematicamente subestimada. Não se trata de aprovar ou não este tipo de iniciativas, e sim de constatar que se elas se desenvolvem com tanto dinamismo, é que há um vazio não preenchido. A força deste processo, com as suas dimensões positivas e negativas, resulta da própria força do processo de urbanização, e que torna a comunidade organizável em torno do chamado "espaço de vida".⁹⁰

Outra área em plena expansão e que precisa de uma "reengenharia" institucional é a área de **Pesquisa e Desenvolvimento**. A pesquisa no Brasil apresenta duas características que devem ser vistas com realismo: o distanciamento entre a academia, a empresa e a comunidade, por um lado, e a frágil coordenação entre os próprios centros científicos por outro. Quando se visita os diversos *campi* científicos, fica-se impressionado a que ponto se trata de ilhas, ou de um "arquipélago" de instituições com frágil complementariedade e sinergia. Hoje qualquer pesquisador acessa em segundos no seu computador a produção científica da Europa ou dos Estados Unidos, via Internet por exemplo, mas tem muito mais dificuldade para acessar a produção de outras instituições do seu próprio Estado, ou às vezes de sua própria cidade.

⁸⁹ - PACE - *Perspectives for Advanced Communications in Europe* - 1992, Vol. II, Analysis of Key Issues, p.1.5 e 1.6.

⁹⁰ - ver em particular um excelente estudo desta dinâmica em John Friedmann - *Empowerment* - Blackwell, Mass., 1992; a dinâmica do "terceiro setor", comunitário, que permite ultrapassar a dicotomia empresa privada/Estado, é estudada de maneira sistemática na sua evolução mundial no excelente Informe sobre el Desarrollo Humano 1993, das Nações Unidas, PNUD, New York 1993; no caso do Brasil, ver o *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996*, Ipea/Pnud, Brasília 1996; uma pesquisa mundial dirigida por Lester Salamon pode ser consultada em <http://www.jhu.edu> Veja o item *Terceiro Setor* no volume III.

É essencial, de toda forma, tomar consciência que a existência do modem e das redes torna hoje simples e barato realizar um salto qualitativo na convergência dos trabalhos de ciência e tecnologia no país, permitindo ao mesmo tempo maior contato entre as instituições científicas e a melhor articulação com setores empresariais e de ciência aplicada, abrindo espaço para um ambiente de progresso científico e cultural generalizado.⁹¹

A **formação de adultos também** é um espaço que precisa ser revisto em profundidade. Não se pode tratar o adulto como uma criança, que precisaria recuperar o “atrazo”. O adulto está profundamente integrado na luta pela vida, e sistemas infantilizantes são simplesmente humilhantes. Num estudo realizado na Costa Rica, contatamos diversas comunidades no intuito de identificar prioridades educacionais, imaginando que a educação fosse a serviço delas. As propostas que surgiram se ordenaram claramente segundo tres grupos de interesses. Um primeiro grupo envolve o conhecimento dos direitos individuais e comunitários, dos canais burocráticos de acesso à administração local, de organização comunitária: é a comunidade tentando fortalecer os seus “músculos” políticos. Um segundo grupo envolve técnicas de autoconstrução; organização de pequenas e micro-empresas, tecnologia de esterilização de água, formas de construção de pequenas infraestruturas, e outras técnicas ligadas à construção física do espaço comunitário. Um terceiro grupo, enfim, envolve um conjunto de áreas de conhecimento que permitem enfrentar o desemprego: corte e costura, carpintaria, micro-produção caseira etc.

No conjunto, as propostas são excepcionalmente coerentes, e mostram que o processo é viável ao se colocar a educação no nível de prestação de serviços, e não como uma imposição tecnocrática ou burocrática como foi o Mobral. Na realidade, trata-se de associar o processo educacional de uma comunidade com o conjunto dos seus esforços de modernização, desenvolvimento e recuperação de cidadania. Não se trata de questionar o universo formal de conhecimentos, e sim de integrá-lo com o processo real de transformação do cotidiano que o adulto procura.

Em outros termos, trata-se menos de oferecer um "pacote" fechado de conhecimentos, e mais de se colocar a educação ao serviço de uma comunidade que moldará o universo de conhecimentos de que necessita segundo os momentos e a dinâmica concreta do seu desenvolvimento. E neste processo poderá ser utilizado um conjunto de instrumentos, desde a aula convencional até os sistemas baratos e modernos de TV comunitária, bem como as novas conquistas tecnológicas, num processo em que o educador é mais um "parteiro" do potencial local do que propriamente fonte de saber.

Quando repensamos a **educação formal** neste contexto, é para considerá-la como atividade central e organizadora, e não mais como eixo único de formação. Em outros termos, a escola tem de passar a ser um pouco menos "lecionadora", e bastante mais

⁹¹ - A proposta envolve evidentemente uma concepção política mais ampla: não parece ser muito eficiente, no sentido de evitar que a educação seja instrumentalizada por interesses econômicos estreitos, o isolamento e o conseqüente imobilismo.

mobilizadora e organizadora de um processo cujo movimento deve envolver os pais e a comunidade, integrando os diversos espaços educacionais que existem na sociedade, e sobretudo ajudando a criar este ambiente científico-cultural que leva à ampliação do leque de opções e reforço das atitudes criativas do cidadão.⁹²

Nesta linha, o ensino superior deveria ser profundamente revisto, na medida em que poderia tornar-se um mobilizador de transformações, ultrapassando o seu papel hoje tão estreito de formação de elites corporativas. Em termos de cronologia do ensino, este espaço deveria ultrapassar o seu formato fechado, de licenciatura em 4 ou 5 anos, para se abrir a ciclos de atualização científica do estudante de qualquer idade. Em outros termos, é importante que um professor de matemática possa cursar um semestre de informática para se atualizar, sem necessariamente cursar toda uma faculdade, e que o conjunto de adultos profissionais do país possam passar a ver na educação superior um espaço permanente de atualização. O fechamento existente entre a carreira "acadêmica" e as carreiras "técnicas", com seus corporativismos medievais, constitui simplesmente um anacronismo.

Finalmente, devemos abrir a escola para o mundo que a cerca. Uma proposta prática é assegurar que crianças já no início da adolescência visitem de forma sistemática e programada diversos tipos de empresas, bancos, micro-empresas familiares, empresas públicas etc., rompendo com a situação absurda do aluno ver a distancia entre o que aprendeu e o mundo real somente quando chega aos 18 anos. Há experiências numerosas neste sentido, e devemos tomar medidas renovadoras com urgência. E não podemos mais considerar o aluno como pessoa em "idade escolar", porque há cada vez menos "idade" para isso.⁹³

Globamente, estes diversos segmentos apontam no sentido de uma integração e interação dos espaços de conhecimento, visando globalmente equipar o aluno jovem, adulto ou idoso para a sociedade do conhecimento.

Os desafios institucionais

As idéias não levantam vô se não se definem soluções institucionais adequadas para a sua implementação, e as próprias soluções institucionais exigem a ampliação prévia de espaço político. Quando vemos a quantidade e qualidade das sugestões referentes à educação no Brasil, e as confrontamos com o processo real, vem-nos à mente o conceito de "impotência institucional" que utilizamos para caracterizar a perda de governabilidade na administração pública em geral. Quando boas idéias e pessoas bem intencionadas e com poder formal não conseguem resultados, é preciso avaliar de forma mais ampla os mecanismos de decisão e a dimensão institucional do problema.

⁹² - Pode-se perfeitamente conceber que a escola se dote de um conselho consultivo com participação dos diversos atores sociais, e não só dos pais, visando dinamizar uma política científico-cultural local.

⁹³ - um exemplo evidente é a universidade para idosos: como a terceira idade é hoje um período da ordem de duas a tres décadas, a formação para um conjunto de atividades possíveis adquiriu grande importância.

Não é o nosso objetivo aqui minimizar as contradições sociais existentes. Não há dúvida que os grupos dominantes do país, que coincidem com as grandes fortunas, são profundamente retrógrados e dificultam o progresso real no país. Não é à toa que somos hoje o país com a distribuição de renda mais injusta do mundo, e não há soluções viáveis na área do conhecimento, hoje principal motor da modernização, quando se reduz dois terços da população à mais completa miséria.

No entanto, é importante a nosso ver entender que a transformação dos espaços do conhecimento não pode se dar apenas de dentro dos espaços da educação: exige ampla participação e envolvimento de segmentos empresariais, dos sindicatos, dos meios de comunicação, das áreas acessíveis da política, dos movimentos comunitários, dos segmentos abertos das igrejas etc., na gradual definição dos nossos caminhos para a sociedade do conhecimento.

Não há fórmula para isso. Mas é essencial a consciência de que muitas vezes, quando os problemas substantivos não estão sendo tratados, não se trata de maquiavelismos políticos, e sim do fato que não foram definidas as propostas de articulação institucional que permitam que sejam tratados.

Nos Estados Unidos foi criado o National Center on Education and the Economy, um espaço de criação de idéias que permite a confluência da visão dos educadores, das empresas, dos sindicatos e das administrações públicas. Não há dúvida que este tipo de espaço pode se tornar um instrumento de manipulação política, e não seria esta talvez a estrutura adequada ao Brasil. Mas a própria idéia de que devemos trabalhar com a criação de espaços de elaboração de consensos entre os atores chave que intervêm no processo, estes ou outros, é essencial. De pouco adianta se satisfazer com o consenso agradável que se encontra entre pessoas de opiniões semelhantes, quando os atores sociais que efetivamente intervêm sobre as decisões não foram consultados.

Outra linha consiste em trabalhar a *matriz de decisões* do setor educacional e das áreas conexas. Esta matriz envolve dois tipos de reformulações: a da hierarquia vertical de decisões, nas instâncias federal, estadual e local, e a da articulação horizontal dos sistemas privado, estatal e público-comunitário.

Há alguns anos, realizando uma consultoria para o Ministério da Educação em Brasília, constatamos que os pequenos projetos propostos para financiamento pelo salário-educação eram selecionados por uma equipe situada no gabinete do Ministro. Como pode um projeto de ampliação de algumas salas de aula, que normalmente deveria ser discutido e decidido pela comunidade local, no próprio município, ser discutido em Brasília, depois de uma média de 8 meses de trâmites burocráticos, e por gente que em geral nem sabe onde o referido município fica? É preciso repensar a hierarquia de decisões do país, com a correspondente transferência de recursos, para devolver ao sistema um mínimo de racionalidade. Lembremos mais uma vez, conforme vimos acima, que a Suécia gasta mais de 70% dos recursos públicos no nível municipal, enquanto nos países subdesenvolvidos o nível local em geral mal chega aos 10%.

A outra reformulação referente à matriz de decisões é a que concerne a divisão entre área privada, estatal e comunitária. Estivemos presos durante longo prazo numa visão simplificada, na qual *a grosso modo* a esquerda defendia a solução estatizante, com planejamento central, e a direita preconizava (e continua preconizando) a solução privada, com mecanismos de mercado. É óbvio que de modo geral a regulação na área da educação não pode ser deixada para os mecanismos de mercado, que privilegiam a maximização do lucro e o curto prazo, por uma simples razão de eficiência. Conforme mostramos em outro estudo,⁹⁴ a privatização nesta área meramente aprofunda os desequilíbrios. Mas a estatização de cunho centralizador leva a outros desequilíbrios, e constatamos hoje que o desenvolvimento institucional mais rico é o da participação local, assegurando simplesmente aos maiores interessados, os participantes ou pais, uma voz determinante nas decisões.⁹⁵

Esta última reformulação deveria levar a uma articulação de soluções diferenciadas: continuamos necessitando do planejamento central para as grandes opções tecnológicas de longo prazo no país, e o apoio à pesquisa fundamental; de mecanismos de mercado mas com controle institucionalizado de usuários para os cursos técnicos especializados; de conselhos que reúnam empresas e sindicatos em torno da formação nas empresas⁹⁶; de mecanismos comunitários participativos muito mais densos para a coordenação da educação formal, através de uma profunda descentralização do sistema; de organismos interinstitucionais para o fomento e controle de sistemas locais de mídia, como a televisão comunitária, televisões educativas municipais e Estaduais.

Um terceiro enfoque institucional que tem de ser trabalhado é o das *redes*. Foi-se o tempo em que a força dependia apenas da dimensão bruta da estrutura. A IBM é um típico mastodonte que, depois de constituir a sua gigantesca pirâmide verticalizada, está se vendo ultrapassado por uma quantidade de empresas menores, ágeis, organizadas em redes de unidades semi-autônomas e com ampla capacidade de decisão, sem as intermináveis consultas entre “Deus” na presidência da firma e os trabalhadores na base.

A educação, que trabalha com informações e conhecimento, e cuja matéria prima é portanto de total fluidez nos novos sistemas de informática e telecomunicações, é sem dúvida a primeira a ganhar com o conceito de rede, de unidades dinâmicas e criativas que montam um rico tecido de relações com bancos de dados, outras escola, centros científicos internacionais, instituições de fomento e assim por diante. Esta nova e revolucionária conectividade, substituindo as pesadas e inoperantes pirâmides de

⁹⁴ - Veja Ladislau Dowbor - Aspectos Econômicos da Educação - Atica, 2a. edição 1991

⁹⁵ - Uma reformulação profunda está em curso nos Estados Unidos, conforme podemos constatar no livro de Osborne e Gaebler - Reinventing Government - Addison-Wesley 1992, ultrapassando a visão privatizante e desenvolvendo sistemas participativos mais flexíveis. No Brasil, o ensino público já foi excelente, mas servia uma minoria. Com a ampliação do sistema, não se procedeu às reformulações institucionais correspondentes, que exigem descentralização e sistemas participativos de gestão.

⁹⁶ - Na Alemanha, por exemplo, a formação nas empresas tem sido confiada à coordenação dos sindicatos, ultrapassando a visão estreita do "treinamento" (por exemplo resistência de materiais ensinada a torneiros) para buscar a organização de espaços culturais de concepção ampla. A tendência, conforme mostra a experiência da "cultura Bradesco" no Brasil, pode ser perigosa, mas isto só reforça o argumento de que devemos assegurar soluções institucionais mais participativas nos processos de formação nas empresas.

inspetores, controladores e curiosos nomeados por razões diversas, pode dinamizar profundamente todo o sistema. Não é complicado imaginar conferência aberta de diretores escolares para intercâmbio de propostas pedagógicas, ou um sistema informatizado de apoio da Secretaria de Educação para consultas pedagógicas permanentes de professores e assim por diante.

Em outros termos, no quadro de uma sociedade do conhecimento que trabalha com subsistemas muito diferenciados que evoluem de forma dinâmica e articulada, necessitamos de formas diferenciadas e flexíveis de gestão, o que só pode ser conseguido com ampla participação dos interessados. A tradicional hierarquia vertical e autoritária, movida por mecanismos burocráticos do Estado, ou centrada no lucro e no curto prazo da empresa privada, simplesmente não resolve.

Podemos resumir estas idéias em torno a alguns pontos chave:

Em primeiro lugar, a visão estreita do universo educacional deve dar lugar a uma concepção mais ampla e integradora da gestão do conhecimento social, visto como capital da humanidade e intensamente interrelacionado nas suas diversas dimensões.

Esta visão, por sua vez, deve apoiar-se ativamente nos avanços tecnológicos recentes que estão gerando uma transformação qualitativa nas áreas do conhecimento em geral, exigindo uma ampliação dos nossos enfoques, e em particular um trabalho sério de análise para sabermos como incorporar estas inovações na perspectiva de uma educação progressista e menos excludente.

Os avanços tecnológicos mencionados estão gerando novos espaços de conhecimento, que exigem tratamento diferenciado e articulado. É importante mencionar que a ausência ou insuficiência de políticas dinâmicas nestas novas áreas, cria um vazio que favorece o surgimento de uma "indústria do conhecimento", levando frequentemente à formação de micro-ideologias desintegradoras – veja-se o fanatismo de certas ideologias empresariais, de certos movimentos religiosos, ou de certos tipos de programas de televisão – prejudicando uma visão humanista mais ampla que um processo geral de integração social através do conhecimento pode proporcionar.

A ocupação destes espaços exige uma convergência de atores sociais interessados, incluindo tanto educadores como empresários, sindicatos, movimentos comunitários e outros, na linha da constituição da base institucional e política do processo de renovação e ampliação de atividades ligadas à informação e ao conhecimento.

Finalmente, e frente à importância radicalmente nova que passou a ter o conhecimento no desenvolvimento moderno, é preciso, junto com a constituição da base institucional do processo, gerar um grande movimento em torno da sociedade do conhecimento, da renovação tecnológica e cultural. Medidas pontuais, como o salário-educação, alguns programas culturais na mídia, o disque-tecnologia da USP e outras tantas iniciativas

perdem o seu impacto, enquanto não se organiza um movimento global de renovação cultural capaz de assegurar a sinergia dos esforços realizados.

De toda forma, é nossa visão de que o mundo educacional está adormecido ao lado de um gigantesco manancial de possibilidades subutilizadas, e que tem de começar a batalhar por espaços mais amplos e renovados, com tecnologias e soluções institucionais novas.

Cultura, informação e entretenimento

A cultura é outra área que está conhecendo deslocamentos profundos, que mudam radicalmente os pontos de referência tradicionais. É interessante notar que Marx partiu da dinâmica tecnológica da época, o chamado *desenvolvimento das forças produtivas*, para entender as transformações estruturais mais amplas. Hoje chamamos a esta transformação das forças produtivas de revolução tecnológica, e constatamos que o impacto direto sobre a cultura, a informação, a formação das ideologias, pode ser mais amplo ainda do que sobre atividades propriamente produtivas.⁹⁷

Enquanto a educação tarda a se apropriar dos novos instrumentos, grandes grupos que hoje operam em escala mundial captaram logo a importância vital de se controlar um sistema que permite chegar a todos os domicílios, a todas as pessoas, formando atitudes e valores desde a primeira infância, e tem a imensa vantagem – para o empresário – de poder servir simultaneamente à promoção comercial e à imagem política da própria empresa.

O imenso fato tecnológico novo na área, imenso e simples, está na conectividade mundial, que faz com que satélites geo-estacionários enfeixem a terra com sinais de comunicação que podem operar com gigantescos volumes a custos baixos. E como se trata de sinais que se deslocam na velocidade da luz, tudo que não envolve transporte material de bens, e sim de símbolos, imagens e sons, adquire uma fluidez virtualmente infinita.

Vimos em outro capítulo como este fato tecnológico está varrendo radicalmente do mapa todas as nossas concepções tradicionais de trocas financeiras, permitindo trocas internacionais diárias cerca de 70 vezes superiores a todos os intercâmbios efetivos de bens e serviços no mercado mundial, e preparando mudanças cujo ritmo mal conseguimos acompanhar. Na área financeira, os riscos estão se tornando mais aparentes: como comenta Maria da Conceição Tavares, esta visão de “grande demais para quebrar” passou a ser “a regra do jogo predominante”.⁹⁸

Pode parecer curioso aproximar o mundo da cultura do mundo das finanças. E no entanto, para as grandes empresas que manejam o processo, transferir símbolos que representam

⁹⁷ - Na fase da mecanização, o impacto da tecnologia era sobre os sistemas produtivos. Na fase da automação, o impacto maior centra-se no próprio universo do conhecimento, deslocando o peso relativo das transformações.

⁹⁸ - Maria da Conceição Tavares - *A crise bancária internacional* - Fórum Internacional, Set/Out, 1996

dinheiro ou transferir símbolos que representam imagens, literatura ou mensagens publicitárias consiste mais ou menos na mesma coisa. Constitui um exemplo bastante evidente a evolução da agência internacional Reuters, que transitou sem nenhuma dificuldade da sua função de agência de notícias para agência de informação financeira e mediadora de investimentos. E os mecanismos de pedágio cobrados pelos grandes controladores do processo, pedágio que qualificamos de mais-valia social, tampouco são tão diferentes quando se trata de finanças, de notícias, ou de programas culturais.⁹⁹ Nunca o *Weltanschauung*, a “visão de mundo” dos filósofos alemães, foi tão literalmente mundial, e a sua formação nunca esteve em tão poucas mãos.

Em outros termos, o que era a área mais rica e mais nobre do intercâmbio social de valores e de criatividade, está sendo apropriada pelo “big business”. Cabe sem dúvida a crítica a este processo. Mas cabe também entender que estas mesmas tecnologias poderão se tornar o suporte de um fantástico enriquecimento social, se soubermos ciar as condições políticas e institucionais que redirecionem o seu uso. De certa maneira, resgatar a utilidade social deste processo pode ser mais significativo do que as tradicionais visões da socialização dos meios de produção.

É essencial também uma visão orientada para o futuro. Ao olharmos o passado, uma cultura menos dominada por grandes grupos econômicos tinha também um caráter extremamente elitizado. A cultura era coisa de *salão*. O livro era coisa para uns poucos privilegiados. Ver um belo espetáculo era para quem tinha possibilidade de ir ao teatro. Hoje, muitos prazeres deste tipo chegam por exemplo a 90% dos domicílios brasileiros, que é a porcentagem de domicílios com aparelho de televisão. Mais uma vez, trata-se de não jogar a criança junto com a água do banho, e entender o imenso potencial que se abre. É o controle monopolizado dos meios mundiais de comunicação que está em jogo, e não a revolução positiva que estes meios permitem.

A importância da democratização dos meios de comunicação que dão suporte à divulgação cultural tem duas faces. Por um lado, trata-se de assegurar que este meio essencial de comunicação de uma sociedade mundializada respeite as diversas culturas, os diversos ambientes sociais, as minorias, a riqueza cultural do mundo, evitando a pasteurização generalizada do *Marlboro country*, ou a chamada *Mcdonaldização* do planeta. Ou seja, a democratização é essencial para a riqueza cultural dos próprios meios de comunicação.

⁹⁹ - Os perigos são iminentes e muito graves. O grupo de trabalho constituído nos Estados Unidos pela Comissão de Patentes e Marcas publicou em setembro de 1995 um “livro branco” propondo medidas drásticas de cobranças sobre qualquer uso de material informativo veiculado nos meios eletrônicos, inclusive se um artigo, por exemplo, for consultado por segundos. A reação de organizações educacionais e de bibliotecas é muito negativa: “O pesadelo do futuro consiste em que nada poderia ser olhado, lido, usado ou copiado sem autorização ou pagamento. Muitas bibliotecas já estão sentindo o golpe com os custos da informação, em particular de livros científicos e revistas, cujo preço tem subido de 10 ou mais por cento por ano. As tarifas cobradas pela autorização de uso de informação eletrônica (que permite que bibliotecas ou escolas utilizem material que não é de sua propriedade) são geralmente mais elevadas ainda do que os livros ou revistas equivalentes” - Ann Okerson, *Who Owns Digital Works* - Scientific American, July 1996, p. 66

Por outro lado, e mais importante ainda, está o fato que estes meios de comunicação são hoje vitais para a formação de atitudes e valores relativamente a todas as áreas da reprodução social. É vital a elevação geral da cultura ambiental, por exemplo, para refrear o ritmo atual de destruição dos recursos. É vital criar um grande número de instrumentos locais de comunicação, funcionando em rede, conectando-se a sistemas mais amplos ou globais segundo interesses diversificados, para permitir a gradual harmonização do desenvolvimento econômico no mundo, por meio de redes de consulta tecnológica ou outras. É vital a disponibilização de amplas redes de comunicação para transformar a educação num processo interativo de enriquecimento mútuo de escolas de qualquer parte do mundo.

Um gigantesco trunfo está no fato de não precisarmos mais depender, nesta área como em outras, da alternativa entre monopólio estatal ou monopólio privado. Na realidade, os grandes grupos monopolistas como a Globo gastam boa parte do seu tempo de programa para nos explicar que se não estivessem nas mãos de um grupo privado, os meios de comunicação estariam na mão de políticos, ou seja, a alternativa seria pior. Trata-se naturalmente de uma bobagem, pois na medida em que a comunicação se faz hoje através de uma simples conexão com redes mundiais de sinais de satélite ou de cabos, todo o sistema pode funcionar em rede. O *Big Brother*, estatal ou privado, tornou-se desnecessário.

Em boa parte a importância do exemplo citado da PBS (Public Broadcasting System) dos Estados Unidos, prende-se ao fato de se ter encontrado o equilíbrio necessário entre empresa privada e paternalismo estatal, entre financiamento próprio e subvenções, entre gestão autoritária e participação comunitária, entre competência técnica e gestão democrática.

Por enquanto, estas soluções criativas constituem a exceção. Na medida em que compreenderam a imensa alavanca econômica que representa controlar a circulação de informações numa sociedade centrada no conhecimento, grandes empresas se lançaram com unhas e dentes na disputa dos novos espaços das telecomunicações que, enquanto geravam mais custos que lucro, eram pacificamente geridas pelo Estado em qualquer parte do mundo.

A situação em meados dos anos 1990 é qualificada como segue: “Das 300 maiores empresas de comunicação e de informação, 144 são norteamericanas, 80 européias e 49 japonesas. O resto, são empresas canadenses, suíças, australianas, taiwanesas, austríacas etc. Isto quer dizer que, com a exceção de um ou dois casos do Brasil, da Índia ou do México, o Sul está órfão de indústrias da comunicação...De cada 100 palavras difundidas na mídia na América Latina, 90 são por agências de imprensa de fora da América Latina”.¹⁰⁰ O novo continente cultural é hoje solidamente controlado por um pequeno grupo de países ricos. Os outros são “folclóricos”. Na excelente expressão de Stuart Ewen, “em vez de serem percebidos como sociedades que têm outro estilo de vida, os

¹⁰⁰ - Manuel Vazquez Montalban e outros - *La aldea babel: medios de comunicación y relaciones Norte-Sur* - Deriva Internacional, Col. Intermon, Barcelona, 1994 - in: *Médias et contrôle des esprits*, Manière de Voir, Le Monde diplomatique, n. 27, Août 1995, p. 96

povos das sociedades menos industrializadas são vistos como povos à espera de serem introduzidas na igreja”.¹⁰¹

A convergência gradual entre noticiário político, música, filmes, jogos dos mais diversos tipos está gerando uma grande indústria de entretenimento, termo que soa ainda um pouco estranho para nós, mas que em inglês já ocupou o seu espaço: *entertainment industry*. Esta indústria já ultrapassou, nos Estados Unidos, as tradicionais locomotivas econômicas da indústria bélica e da indústria automobilística. E quando se trata de atividades econômicas deste porte, é muito difícil esperar que haja comedimento, respeito à cultura dos povos ou outros detalhes do gênero. Acabou-se o tempo em que a cultura constituía o toque chique de homens de negócios. Hoje *ela* é o grande negócio.

O elemento essencial, em termos de estrutura do setor, é a convergência de tres grandes forças: as corporações transnacionais em geral, os grandes grupos de controle das comunicações, e os grupos políticos tradicionais. Ninguém nega hoje o peso da mídia na formação da consciência política. Nas palavras de Galbraith, “que a idealização não disfarce a realidade: nos Estados Unidos; uma parte influente dos meios de comunicação define como verdade a atitude política atualmente popular”.¹⁰²

A própria mídia, segundo David Korten, trabalha no sentido das empresas transnacionais: “Nas sociedades modernas, pode-se considerar que a televisão se tornou a instituição de reprodução cultural mais importante. As nossas escolas são provavelmente a segunda mais importante. A televisão já está totalmente colonizada pelos interesses corporativos, que agora buscam apropriar-se das escolas. O objetivo não é simplesmente vender produtos e fortalecer a cultura consumista. Trata-se também de criar uma cultura política que identifica os interesses das corporações com o interesse humano na mente do público...Este reordenamento da realidade começa com a declaração de que numa economia de mercado, o consumidor decide e o mercado responde. No mundo de pequenos compradores e vendedores, isso pode ter sido verdade. Nenhum vendedor individual deveria esperar criar uma nova cultura que leve a que se compre o seu produto. Essa não é a nossa realidade corrente. As corporações atuais não têm reservas quanto a reformar os valores de toda uma sociedade para criar uma cultura homeogeneizada orientada no sentido de estimular gastos de consumo e de avançar os interesses políticos das corporações.” Trata-se assim de “cultivar valores políticos alinhados com os interesses das corporações”.¹⁰³

A presença da cultura global é reforçada pela atomização social que sofremos neste século, vivendo em grandes cidades onde mal conhecemos os vizinhos. Com a desarticulação dos espaços sociais de convívio, a conexão principal com o mundo passa a ser eletrônica, fenômeno analisado em profundidade por Barnett e Cavanagh. A igreja, a

¹⁰¹ - citado por Richard J. Barnet e John Cavanagh - *Global Dreams* - Touchstone, Simon & Schuster, New York 1994, p. 183

¹⁰² - John Kenneth Galbraith - *A sociedade justa* - Campus, Rio de Janeiro 1996, p. 10

¹⁰³ - ver o excelente capítulo “Marketing the World”, de David Korten, no livro *When Corporations Rule the World*, p. 150 e seguintes. O livro foi publicado no Brasil com o nome *Quando as corporações regem o mundo*, pela editora Futura

festa do bairro, o papo em família, a pracinha foram substituídas: “Uma explicação convincente para a enorme audiência do entretenimento global é que está preenchendo o vácuo deixado pelo colapso das instituições tradicionais de base local, e reflete mudanças radicais na maneira como o ser humano interage no mundo todo”.¹⁰⁴ Assim a nossa conexão com a sociedade passa a se dar de forma individual, através de um terminal eletrônico, e o conteúdo do terminal depende em nível mundial de alguns grupos econômicos, dos Bertelsmann, Murdoch, Turner e poucos mais.

De certa forma, a capacidade tecnológica da área explodiu, permitindo gigantescos avanços culturais e científicos, mas as relações institucionais continuam no século XIX, na tradição dos grandes barões autoritários dos tempos de J.P. Morgan, de Rockefeller, da família Krupp, soterrando-nos com ideologias de consumismo desenfreado, com visões simplificadas de Estado mau e de empresa boa e assim por diante. Neste sentido o estatismo marxista e o liberalismo pouco diferem na visão de querer enquadrar o mundo moderno em soluções institucionais ultrapassadas.

Ao mesmo tempo, para a imensa maioria de pobres deste mundo, o sentimento de exclusão pode se agravar: “A cultura comercial – música, vídeo, filmes – tem uma audiência realmente global, e existe a tecnologia para alcançar bilhões de pessoas no mesmo instante em tempo real. Fantasias de riqueza, liberdade e poder percorrem a terra sob forma de imagens de cinema e televisão, abrindo aos pobres do mundo uma janela para o conto de fadas de um mundo de dinheiro, emoções e conforto, mas nenhuma porta”.¹⁰⁵ Estimular vontades, horas a fio e todo dia, com requintadas tecnologias de comunicação e de psicologia comportamental, quando as pessoas simplesmente não têm o poder de compra correspondente, gera dramas políticos e sociais e um sentimento de indignação e revolta que estamos apenas começando a avaliar.

No nível brasileiro ocorrem os mesmos fenômenos, só que dão a impressão de serem vistos através de uma lente de aumento. Grande parte da história do nosso século está ocupada pelo poder truculento e mesquinho de Assis Chateaubriand, com os seus Diários Associados. Hoje, este estilo de poder apresenta-se com aparências um pouco mais discretas através de Roberto Marinho, o jornalista, e algumas famílias mais. É interessante percorrer as conexões de mídia dos *Donos do Poder*, artigo de capa da revista Carta Capital: Aloízio Alves, do Rio Grande do Norte, ex-governador e ex-ministro, é dono do Sistema Cabugi de Comunicações (Globo); Albano Franco, de Sergipe, ex-presidente da Confederação Nacional da Indústria, tem a TV Sergipe (Globo) e TV Atalaia (SBT); Antônio Carlos Magalhães tem seis emissoras de TV na Bahia (filiadas à Globo); Osvaldo de Souza Coelho, de Juazeiro, deputado federal e ex-secretário da fazenda é sócio majoritário da TV Grande Rio (Globo); o ex-presidente da República José Sarney controla, segundo o artigo “a TV Mirante (Globo) e quatro emissoras de rádio em nome dos filhos. Outras duas emissoras de TV – Itapicuru e

¹⁰⁴ - Richard J. Barnet and John Cavanagh - *Global Dreams* - Touchstone, Simon & Schuster, New York 1994, p. 37 Uma análise magistral dos impactos sobre a sociabilidade nos Estados Unidos pode ser encontrada no livro de Robert Putnam, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community* – Simon and Schuster, New York 2000

¹⁰⁵ - *Global Dreams* - op. cit. p. 419

Imperatriz (Globo) e três de rádio, que, embora em nome de terceiros, têm o mesmo endereço da TV Mirante, e ainda o jornal O Estado do Maranhão”.¹⁰⁶ Lembremos ainda que o ex-presidente Fernando Collor era também vinculado à Globo pela rede Alagoas. O *slogan* da rede Globo em 1997, repetido incansavelmente, é rigorosamente verdadeiro: “Quem tem Globo, tem tudo”.

Comenta Mino Carta: “A oligarquia transcende de longe o alcance de chefetes locais e chefões regionais, descendentes do coronelato tradicional, embora se valha deles. Ela é o espírito da coisa, o resumo da ópera, a essência do poder. Sem descurar do que acontece nas bordas, ela decide as jogadas no tabuleiro central. Federal. Capital.” O jornalista resume a filosofia da oligarquia através do comentário do príncipe de Salina, personagem do livro de Lampedusa e filme de Visconti, *O Leopardo*: “mudam alguma coisa para não mudar coisa alguma”.

Não há dúvidas que este enfoque dos “donos” centrado nas oligarquias tradicionais é insuficiente, e na realidade a própria oligarquia tem como fonte de poder a sua forte associação com os grandes grupos econômicos e financeiros mundiais, dentro e fora do país. Mas o artigo é profundamente verdadeiro no essencial: o Brasil gerou uma mistura impressionante de formas oligárquicas e antigas de organização do poder político com tecnologias extremamente avançadas. Enquanto em outros lugares a modernização tecnológica abriu espaço para uma democracia mais avançada, aqui se transformou num instrumento de sobrevivência de sistemas políticos ultrapassados. Aqui tivemos o *Chatô* escrevendo na máquina especial que generosamente a IBM construiu para ele, e temos hoje o império Marinho associado a Rupert Murdoch e articulado com as mais primitivas oligarquias.

O mais importante é entender que a conectividade global revoluciona profundamente as próprias bases da nossa organização social. Este potencial pode se transformar, na linha de uma Internet universal, num tipo de um *pool* mundial de informações e entretenimento, gerando uma verdadeira sociedade do conhecimento, ou se tornar um instrumento global de manipulação, fator de empobrecimento cultural, de dominação política, e de desequilíbrios econômicos mais profundos.

As alternativas tradicionais com que trabalhamos, de privatização contra estatização, empresa nacional contra multinacionais, aparecem aqui como pouco adequadas. O eixo de soluções passa por redes descentralizadas. Na Índia, a televisão era um monopólio do Estado, e o canal existente era reconhecidamente insuportável de oficialismo e chatice. Pequenos e médios empresários começaram a vender antenas parabólicas para permitir à elite a captação de programas internacionais. A emissão mais poderosa era da TV-Star, satélite de Murdoch posicionado sobre a Ásia, que aproveitou as iniciativas locais, estimulou a TV por cabo e dinamizou a entrada dos programas internacionais. A Índia ficou assim com a alternativa de programas internacionais em inglês – língua falada fundamentalmente pela elite – e programas oficiais.

¹⁰⁶ - Bob Fernandes - *Os Donos do Poder: a oligarquia à brasileira e a reforma impossível* - Carta Capital - Agosto 1995, nº 13

Com a liberalização, entraram emissoras privadas nacionais que passaram a fazer programas em línguas locais, e com música local, com imenso sucesso. Murdoch, vendo os limites da penetração dos programas em inglês, visitou o país, fez amplos elogios à cultura tradicional da Índia, comprou parte da principal emissora nacional, e capitaliza os anúncios internacionais articulando-os com a penetração dos programas locais. O espaço abandonado por Murdoch foi imediatamente ocupado pela MTV de Ted Turner, que traz a pasteurização mundial essencialmente para o público jovem de classe média ou alta, com a comovente justificativa de que “a música não tem fronteiras”.

A história aqui não é de personagens bons e maus. Os subsistemas existentes, a comunicação de monopólio Estatal com os seus vícios políticos, a grande máquina pasteurizadora internacional que na ausência de governo mundial faz literalmente o que quer, e as emissoras privadas locais que navegam no chulo e no barato porque “é isso que o cliente quer” têm em comum o fato de constituírem soluções institucionais que esterilizam o prodigioso instrumento de desenvolvimento cultural que os meios de comunicação modernos hoje constituem.

Na linha do impressionante sucesso que hoje representam a PBS nos Estados Unidos, ou a TV-Cultura no Brasil, trata-se de multiplicar emissoras, de descentralizar o sistema permitindo que se ligue ou se desligue de redes mais amplas segundo os interesses locais ou regionais, e de assegurar que nos diversos níveis a gestão não pertença ao dono de um pedágio financeiro ou político, e sim a conselhos que envolvam universidades, grupos culturais e autoridades locais ou regionais, de forma a assegurar um equilíbrio dos diversos atores sociais.

Não é mais viável que um instrumento de porte universal e de fundamental importância para se batalhar a paz, a solidariedade internacional, o respeito do meio ambiente e outros valores sem os quais o mundo acaba se destruindo, seja controlado por algumas famílias e chefes políticos nacionais, por igrejas eletrônicas, por grupos transnacionais que o transformam em instrumento da guerra econômica.

Na realidade, a democratização, descentralização e universalização do acesso aos meios de comunicação de massa, telefonia e outras dimensões da multimídia constituem hoje a principal frente de luta por um mundo mais equilibrado. E constituem um exemplo gritante de como o avanço vertiginoso das tecnologias, acoplado a instituições que pouco evoluem, gera absurdos crescentes.

Turismo e esportes

O nosso objetivo neste trabalho, uma vez mais, não é detalhar as políticas setoriais, mas enfatizar as articulações de setores diferentes, e apontar para a diversidade de soluções institucionais, que escapam em geral à simplificação do binômio estatização/privatização, simplificação que tende em geral a deixar de lado o principal interessado do processo, a sociedade civil e suas novas formas de organização. Assim, abordaremos aqui apenas

alguns aspectos do turismo e do esporte mais diretamente ligados aos problemas das soluções institucionais.

O turismo hoje se tornou uma grande indústria. E com o “encolhimento” do planeta, cada vez mais as pessoas querem conhecer outras terras, outros continentes, outros costumes. Trata-se de um processo de aproximação entre culturas diferentes, fator de compreensão e de enriquecimento recíproco.

A dimensão cultural do turismo, no entanto, tem sido substituída por uma função puramente comercial, onde o viajante encontra em qualquer parte do mundo o mesmo Sheraton, o mesmo Hilton, e termina viajando numa sequência de reproduções artificiais do mundo de cartão postal que a publicidade apresenta como “sucesso”.

Os desequilíbrios econômicos gerados pelo capitalismo tornam difícil um turismo efetivamente cultural, e um contato entre pessoas diferentes mas não desiguais. Forma-se uma relação de pedinte de um lado, à procura de eternas propinas, e de superioridade arrogante do outro, normalmente com frustração de ambos. O turista deixa assim de ser efetivamente uma pessoa, para ser reduzido ao que tecnicamente se chama *fonte de divisas*. E o pobre, mesmo herdeiro de grande riqueza cultural, torna-se uma curiosidade, uma *coisa* interessante. No conjunto, deshumanizam-se uns e outros.¹⁰⁷

O próprio termo de *indústria* do turismo indica esta profunda deformação do que poderia ser um processo de imensa riqueza, gerador de enriquecimento pessoal, de conhecimentos, de tolerância e respeito. Há aqui um universo a ser reconstruído, que resgate a hospitalidade, a solidariedade, o encantamento com o que é diferente.

Enquanto nas grandes redes hoteleiras internacionais é natural que predomine a padronização despersonalizada, nas cidades e nas regiões pode perfeitamente resurgir um processo de valorização de culturas locais, de artesanato, de tradições culinárias, de valores hospitaleiros, gerando um tecido de relacionamentos novos. É uma visão de turismo como cultura, mais do que indústria, permitindo o aumento do capital social. Muitos municípios estão descobrindo que não é preciso esperar uma rede hoteleira ou grandes investimentos para criar um espaço de encantamento e de atração.

O esporte é outra área eminentemente social, de contatos entre povos, culturas, e formas de rivalidade baseadas no prazer e no lúdico. Aqui também, o progresso da *indústria do esporte* veio substituir um esporte que era coisa que se *fazia*, por um esporte que se olha, de preferência via televisão, mastigando salgadinhos e recebendo incessantes mensagens publicitárias.

Não há evidentemente mal algum em existir o esporte-espetáculo. O problema é quando o esporte-espetáculo substitui todas as formas naturais de praticar esporte, por parte de

¹⁰⁷ - Não se trata aqui de nenhum exagero. Basta ver a rapidez com a qual está se expandindo o turismo sexual, particularmente na área da prostituição infantil. Trata-se, naturalmente, de *negócios* apenas. Reações violentas contra estrangeiros de forma geral, em diversas partes do mundo, constituem assim efeitos perfeitamente compreensíveis, ainda que lamentáveis para todos.

crianças ou idosos, sem grandes exigências de competência, pelo simples prazer. Hoje a caminhada é substituída por complicadas ginásticas em academias, com exames médicos e uma ampla parafernália de equipamentos cuja principal utilidade é demonstrar que o capitalismo tem ódio a qualquer coisa que seja gratuita. Uma ou outra rede atravessando uma rua menos movimentada, com crianças ou adultos jogando vôlei, ou a pelada num raro lote vazio, apontam para lembranças de convívio de comunidade de rua, de vizinhanças, de bairro.

Esta é uma área onde o poder local pode avançar imensamente, disponibilizando áreas, abrindo ciclovias, recuperando parques, substituindo carro particular por transporte coletivo, recuperando os rios e lagos da cidade, gerando uma nova cultura urbana voltada para o lazer, o prazer do convívio informal e desorganizado, espontâneo. Existem hoje inúmeros exemplos do que se pode fazer no nível local, de Londrina que recuperou os rios e transformou as margens em parques, gramados e áreas de lazer; de Buenos Aires que transformou o cais de Puerto Madero em área residencial, universidade e áreas de lazer; de Copenhague que organizou o cinturão verde da cidade para o lazer suburbano; de Curitiba com as suas ciclovias e racionalização de transportes; de Recife que recuperou a beleza do centro velho e do porto, de cidades que transformaram os lotes vazios em áreas de esporte e outras iniciativas de resgate de qualidade de vida. A cidade ficando mais atraente, atrai mais visitantes, e o que na visão estreita dos empresários e sobretudo das emreiteiras parece dinheiro perdido na realidade torna-se a base de uma prosperidade maior para todos.

Na ausência de políticas ativas de resgate destes espaços, a valorização do solo e os mecanismos de mercado levam a que tudo seja substituído por atividades que têm de ser pagas, compradas, alugadas, e organizadas “eficientemente” mas do ponto de vista empresarial e da especulação imobiliária, liquidando-se os espaços gratuitos de simples convívio.

Os grandes sacrificados das opções de organização do espaço urbano em função apenas de critérios econômicos privados e de curto prazo são os jovens. Com capacidade de compra limitada, sem voz ativa nas decisões políticas, com pouca compreensão sobre as dimensões políticas e administrativas do prejuízo que lhes é imposto, os jovens terminam vivendo no tédio da televisão, na maconha, na “gang” que pelo menos oferece um sentimento de identidade.

Em termos sociais, o prejuízo é imenso. Naturalmente, uma empresa que vê um espaço aberto imagina quanto dinheiro poderia ganhar com um shopping ou um estacionamento, e um político imagina quantos votos e quanta propina de empreiteira poderia ganhar construindo uma avenida. Para eles, um espaço onde crianças brincam é um espaço desperdiçado. Para a sociedade, no entanto, que terá que arcar com o financiamento de mais policiais, mais carceragem, mais poluição, mais doenças, o cálculo é obviamente diferente. E se a sociedade não se organiza para prevalecer sobre os interesses pontuais das empresas ou dos políticos de tradição fisiológica, o resultado será simplesmente uma vida cada vez mais desumanizada.

O mal, portanto, não está na existência do esporte comercial, ou da indústria do esporte: está na liquidação dos espaços de vida esportiva ao alcance de cada cidadão, do que poderíamos chamar de ambiente lúdico e saudável. Esse ambiente hoje deve ser considerado como um bem essencial para a saúde de uma sociedade. Os pais desesperados que vêem os seus filhos entrar na droga – a tendência nesta área é de evolução das drogas “soft” para as drogas duras, e do consumo adulto e jovem para o consumo infantil, além de uma elevação generalizada do nível de consumo – deveriam pensar um pouco menos em polícia, e um pouco mais no resgate de um ambiente social de convívio que torne os jovens simplesmente mais felizes.

A violência urbana não resulta da maldade intrínseca dos jovens ou das crianças. Cada fim de semana prolongado vemos milhões de pessoas fugindo da cidade de São Paulo, para respirar um pouco, ver um pouco de verde, poder brincar e correr um pouco. Enquanto isso, a cidade continua a se concentrar em construir mais viadutos, mais túneis, elevados e estacionamentos para automóvel, sem pensar que o que falta é força política para organizar o espaço urbano de forma mais agradável, porque o “negócio” continua sendo apresentado como mais importante que o ser humano.

É hoje essencial, por exemplo, descentralizar a administração pública de São Paulo através de sub-prefeituras, de forma a que a população de cada bairro possa influir diretamente nas opções de posse e uso do solo, tipo de infraestruturas e resgate ambiental. Em outros termos, não basta pensar que é necessário criar infraestruturas de esporte: é preciso pensar no nível de organização de interesses políticos permite que estas coisas sejam viabilizadas. O que não é viável, é o cidadão se eximir de participar nos processos políticos e se queixar dos rumos que a política toma. Quando a Câmara de vereadores de São Paulo travou as propostas de descentralização administrativa em 1992, sabia perfeitamente que interesses defendia. Quanto mais centralizado o poder, tanto mais distantes as decisões relativamente ao cidadão, e mais possibilidades de manipulação política existem.

Quanto falamos em turismo e esporte, portanto, referimo-nos não somente à indústria correspondente, mas a uma cultura que foi asfixiada, cultura de boa-vizinhança, de convívio comunitário, de intercâmbios ricos com o diferente, com outros costumes, com o corpo, com a natureza, com o rio, com o espaço aberto. Em vez de acumular estatísticas sobre quanto estão progredindo a indústria do turismo e a indústria do esporte, ângulos perfeitamente compreensíveis e não necessariamente negativos da economia, devemos nos preocupar em resgatar as dimensões sociais, livres, espontâneas e gratuitas destas atividades, visando recuperar componentes essenciais da qualidade de vida.

Justiça e segurança

Na divisão dos poderes, cabe à justiça, e aos órgãos de segurança assegurar que todos os membros da sociedade respeitem as regras do jogo. Quando este sistema deixa de funcionar de maneira minimamente adequada, é o funcionamento de todo o sistema que se vê posto em cheque.

Não há sociedade sem contradições, e o sucesso social se prende menos ao fato de saber evitá-las do que à capacidade de resolvê-las. Não cabe aqui, evidentemente, qualquer tratado de direito. Trata-se de fazer a avaliação de um setor que tem de responder, como qualquer outro, às necessidades da reprodução social. Interessa-nos pois a dimensão institucional, o “fazer funcionar”.

Lembrando o óbvio, no entanto, deve-se dizer que quando os personagens são desiguais, a liberdade simples aproveita ao mais forte. Como o capitalismo gera desigualdades profundas, a tendência do sistema é para que a razão do mais forte seja sempre mais forte. Além disso, a realidade é que quem faz as regras é em geral quem tem o poder. E se as leis se tornam demasiado democráticas, haverá sempre a capacidade de emperramento por parte de quem as aplica ou evita que sejam aplicadas.

A igualdade perante a lei constitui portanto um princípio extremamente válido, mas muito frágil. Um estudo realizado na França mostra que o desfalque ocasionado pela corrupção, pelos ladrões de colarinho branco, é incomparavelmente superior ao valor bruto dos roubos comuns. E no entanto quem vai para a cadeia é evidentemente o batedor de carteira. Os P.C. Farias e Magalhães Pinto existem em qualquer parte do mundo, e fazem parte, de uma ou de outra forma, de uma nobreza que só receberá um tapinha nas mãos por terem se excedido. Al Capone, que só foi preso por sonegação de impostos, dizia candidamente: “para que ser criminoso, se há tantas maneiras legais de ser desonesto?” O criminoso pobre é criminoso simplesmente porque é pobre.

Com a redução da dimensão ética nos valores comportamentais, gerou-se um tipo de vale-tudo onde o essencial é saber localizar as frestas da lei, e poder pagar os advogados correspondentes. Como nos antigos exércitos, as partes comparam antes da batalha o poder de fogo das empresas advocatícias de cada lado, neste novo estilo de guerras verbais onde a legitimidade da ação é geralmente absolutamente secundária. E nos acertos finais, um argumento central de quem claramente não tem a justiça do seu lado é poder recorrer tantas vezes e protelar a decisão por tanto tempo, que a parte que tem razão termina ficando apenas com a satisfação de ter razão.

As visões de que o homem é naturalmente bom, ou naturalmente ruim, que tanto polarizam as nossas posições políticas, deixam de focar o essencial: há situações, e formas de organização social, que favorecem a valorização das nossas melhores dimensões, e outras que geram o canibalismo social. Um estudo nos Estados Unidos mostra que cerca de 87% dos jovens são culpados de algum tipo de delito e atividade antisocial na fase adolescente, e que a quase totalidade já ultrapassou esta etapa por volta dos 21 anos.¹⁰⁸ Não podemos evidentemente considerar que 87% dos jovens são “maus”, e cabe à sociedade abrir caminhos para facilitar a sua inserção construtiva no tecido social. O que fazemos hoje normalmente é, no caso de um adolescente deste ser preso, submetê-lo a uma extrema violência que rompe o seu senso dos limites, e colocá-lo em

¹⁰⁸ - Terrie E. Moffitt, University of Wisconsin, in *Seeking the Criminal Element*, Scientific American, March 1995, p. 78 - O artigo de Wyatt Gibbs comenta: “A maioria dos adolescentes envolvem-se com (*dabble in*) delinquência durante vários anos. Mas uma pequena fração se transforma nos transgressores crônicos que cometem a maior parte dos crimes violentos”.

contato com criminosos profissionais. Temos um sistema caríssimo que transforma o amador em profissional.

Em conversas noturnas nos bares de Malabo, na Guiné Equatorial, constatamos que uma nova geração africana perdeu todas as ilusões: já não tem a âncora cultural das crenças tradicionais dos seus pais, nem as possibilidades de engrenar na sociedade moderna que envolve essencialmente capacidade de compra, acesso ao carro, ao “som”, ao “tênis” da moda. Recebem todo o impacto da mensagem consumista e do egoísmo social como valor básico, mas não encontram nenhuma porta para o consumo. E são agudamente conscientes da sua exclusão, da sua redundância como seres humanos. Vem-nos à mente o conceito de *conscience malheureuse*, consciência infeliz, que tão bem definia o sentimento de amarga desilusão do início do século na Europa. Lamenta-se depois a opção pela droga, as opções radicais de toda uma sociedade por raízes religiosas tradicionais como o fundamentalismo, as opções pela violência irracional e destrutiva. Mas temos de nos perguntar: o que lhes resta?

À medida que se sente mais ameaçada na sua sobrevivência, a sociedade passa a detalhar leis, regulamentos, proibições, e a desenvolver exércitos de fiscais, juizes, advogados, policiais que refletem apenas a nossa perda de governabilidade no sentido mais profundo. De certa forma, estamos gradualmente chegando a mais uma ruptura de paradigmas. Se olharmos bem, as formas de organização empresarial e da sociedade civil estão mudando com grande rapidez. No entanto, na área da justiça e segurança, continuamos com o porrete, a tortura, a chacina, a liquidação de testemunhas incômodas, a corrupção generalizada, o corporativismo mais abjeto porque organizado em detrimento de direitos básicos de seres humanos. É tempo que repensemos a própria concepção e estrutura do sistema de organização das regras do convívio social.¹⁰⁹

Uma sociedade onde impera a impunidade e o cinismo tem naturalmente pouca viabilidade, pois a capacidade de destruição do homem, através de guerras, de terrorismo, de drogas, de armas sofisticadas e de uso irresponsável de tecnologias avançadas atinge níveis insustentáveis, e em todo caso incompatíveis com uma simples aplicação da lei da sobrevivência do mais forte.

Na ausência de respostas adequadas neste campo essencial da reprodução social, foi se desenvolvendo uma autêntica indústria da segurança, da mesma forma que se desenvolveram as indústrias da doença, da fome, da seca ou da educação, penetrando de forma deformada no universo onde a sociedade não soube se organizar. A justiça e a segurança representam hoje um grande setor econômico, predominantemente privado, e arduamente disputado.

¹⁰⁹ - Para uma visão geral, ver os excelentes de Paulo Sérgio Pinheiro, Sérgio Adorno e outros, em particular no número especial intitulado *A Violência Disseminada*, da revista São Paulo em Perspectiva, vol. 13, nº 4, outubro/dezembro 1999, publicada pela Fundação Seade www.seade.gov.br; a melhor forma de entender as dimensões práticas da política de segurança no país é sem dúvida o trabalho de Luis Eduardo Soares, *Meu Casaco de General*, publicado pela Companhia das Letras, São Paulo 2000. Um projeto de Roseli Fischmann com apoio de José Gregori levou a uma excelente publicação *Direitos Humanos no Cotidiano*, uma co-edição de 1998 do Ministério da Justiça, Unesco e USP, www.mj.gov.br

Hoje o bom senso da justiça e o conceito de legitimidade foram substituídos pelo que os americanos chamam de forma ampla de *lawyering*, ou de “advocatismo” para inventar um barbarismo equivalente: “As contas legais da América estão estourando pelo telhado dos tribunais. No ano passado, as empresas de advocacia renderam mais de US\$100 bilhões, estima um relatório do ministério do Comércio. Isto não inclui o que as empresas gastam com os seus próprios departamentos legais, e o que elas devem pagar para resolver os contenciosos. Desde 1971, o número de advogados quase triplicou, atingindo 780 mil – muito mais que no Japão ou na Inglaterra. Segundo Ralph Warner, os principais beneficiários do sistema legal são os advogados, não as vítimas e não a sociedade como um todo...Segundo o Vice-Presidente Dan Quayle, os custos indiretos, incluindo as despesas de evitar custos financeiros (*liabilities*) chegam a US\$300 bilhões por ano – cerca de 1,8% do Pib de 5,7 trilhões”.¹¹⁰ O Japão tem 14 mil advogados, o Brasil mais de 600 mil.

O custo econômico em si é gigantesco. Como se trata de serviços de intermediação legal, os custos são repassados para os produtos das empresas, e finalmente pagos pela sociedade, constituindo mais uma variedade dos impostos privados. Trata-se, só em custos legais das empresas americanas, de metade do Pib do Brasil. Custos maiores ainda resultam do encalacramento das decisões empresariais. Em termos práticos, no Japão o advogado funciona como um conselheiro que apresenta para as duas partes a situação legal e sugestões para a base de um consenso. A tradição do consenso leva assim a decisões rápidas. Nos Estados Unidos – como no Brasil – cada empresa contrata a sua equipe de advogados, e as decisões ficam proteladas por anos. Um problema de patente que no Japão se resolve em uma semana nos Estados Unidos leva tanto tempo que quando se resolve pode já não ser relevante, ou o espaço econômico correspondente já pode ter sido simplesmente ocupado por um produto japonês. O sistema de justiça civil norte-americano, conclui o *Business Week*, “prejudica significativamente a capacidade das empresas americanas competirem com os rivais japoneses ou europeus”...”nosso sistema legal na América está totalmente fora de controle”.¹¹¹ Aqui não há regulação de mercado à vista, já que quando uma empresa recorre a um grupo de advogados, a outra se vê ameaçada e se sente também obrigada a contratar advogados. Há portanto uma inércia que mantém e aprofunda o sistema ainda que as pessoas estejam de acordo de que é absurdo.

As cifras correspondente para o Brasil não existem, mas a julgar pelo número de advogados, proporcionalmente muito superior aos próprios Estados Unidos, a substituição de sistemas diretos de elaboração de consenso entre atores sociais e econômicos por um sistema caro, demorado e burocrático controlado pela corporação jurídica é bastante evidente. O absurdo chega ao ponto de ser vedado ao brasileiro falar

¹¹⁰ - Michele Galene e outros, *Guilty: too many lawyers and too much litigation*, *Business Week*, April 13, 1992, p. 36; ver também o estudo de Mike France, *A Indústria do Litígio*, *Business Week*, suplemento publicado pelo Valor Econômico, 24 de janeiro de 2001

¹¹¹ - *Business Week* de 13 de abril 1992 menciona o comentário divertido de um executivo da Dow Chemical, irritado com os custos que os processos geram para todos: “Even when we win, we don’t win”, mesmo quando ganhamos, não ganhamos. Mike France escreve que a renda média dos advogados envolvidos em litígios empresariais é da ordem de 366 mil dólares por ano – *Business Week*, 24 janeiro 2001, p. 5

em seu próprio nome, sendo obrigado a contratar um advogado até nos tribunais de pequenas causas, que foram teoricamente constituídos para desburocratizar o sistema.

Outra dimensão do problema nos é dada pelos gastos da segurança empresarial. Conforme vimos em outra parte, o estudo de Ib Teixeira conclui que as empresas brasileiras gastam algo como 28 bilhões de dólares por ano em segurança. Trata-se de cifras da ordem de 5% do Pib brasileiro, e que mostram a segurança privada das empresas como um dos grandes setores de atividade econômica do país. Naturalmente, como se trata de empregar pessoas para se vigiarem umas às outras, em vez de desenvolverem a produção, o resultado prático é uma forte queda da produtividade social. Segundo relata Ib Teixeira, esse “verdadeiro exército do sistema privado de segurança” representaria 500 mil homens registrados nas mais de mil empresas que pertencem à Federação Nacional de Sindicatos de Empresas de Segurança. “Outros 500 mil homens poderiam integrar o setor clandestino, informal, que opera sem os rigores do sistema oficial, vale dizer, sem aperfeiçoamento do pessoal, sem cursos de treinamento, sem contribuições sociais, o que, de resto, constitui mais uma dor de cabeça para as autoridades da segurança pública, já que existem suspeitas de ligações de integrantes do setor com a criminalidade”.¹¹²

Nos condomínios, apresentados de maneira tão simpática nas inúmeras publicidades, a situação descamba para o patológico: “Alphaville tem um vigilante para cerca de 24 pessoas – nesse cálculo estão incluídos os 70 guardas civis cedidos pela prefeitura. Já na cidade (Barueri) um guarda municipal é responsável pela segurança de 421 habitantes. Além disso, a região de Alphaville tem um sistema de circuito fechado de TV que acompanha a movimentação 24 horas por dia”. O comentário de Nádia Somekh é eloquente: “O condomínio é a destruição da cidadania, é a anticidade. Quanto mais muros, menos perspectivas tem um cidadão, que só encontra muros à sua frente, sentindo-se mais excluído e reagindo mais violentamente”.¹¹³

O problema não é de falta de recursos para o judiciário. Antônio Kandir apresenta os seguintes dados: “Os gastos com pessoal do Poder judiciário, que eram de R\$ 600 milhões em 1987, saltaram para R\$ 2,7 bilhões em 1995. Pergunto: teria havido melhoria nos serviços prestados? A resposta é conhecida de todos”. Por via das dúvidas, Kandir nos sugere a resposta: “A justiça funciona mal no Brasil. A demora quase infundável na definição de conflitos tem consequências da maior gravidade. No plano das relações econômicas, por tornar remota a proteção contra o descumprimento de cláusulas contratuais, é motivo de insegurança adicional com efeitos negativos para a geração de riqueza. No plano social, por tornar remota a efetiva punição, faz da impunidade a norma, estimulando desde a barbárie no trânsito até massacres hediondos como o ocorrido no Pará. Sabe-se que a melhora desse quadro depende de uma reorganização institucional do Judiciário, a qual, entre outras coisas, incentive formas desburocratizadas de resolução de conflitos.”¹¹⁴

¹¹² - Ib Teixeira - *A macroeconomia da violência*, Conjuntura Econômica, Maio de 1995, p. 39

¹¹³ - Folha de São Paulo – artigos sobre o *Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)*, 18 fevereiro 2001

¹¹⁴ - Antônio Kandir - *Justiça: ruim e cara* - Folha de São Paulo, 21 de abril de 1996. Mas a corporação não perdoa, como se pode constatar na patética resposta de Ives Gandra Martins que intitula tranquilamente o

O processo gerou uma cultura do direito que, por se insinuar gradualmente nas práticas sociais, vai passando relativamente despercebida, gerando revoltas individuais de pessoas atingidas, mas não um movimento de reforma do conjunto. A própria concepção básica do julgamento, onde a acusação deforma os fatos o máximo possível para um lado, enquanto o advogado de defesa os deforma para outro, esperando-se que a verdade esteja na média resultante, é simplesmente absurda. No caso do derramamento de petróleo no Alaska, a Exxon financiou gigantescas equipes de advogados e de pesquisadores para mostrar que os danos eram mínimos, enquanto os prejudicados e o Estado tentavam mostrar o contrário, repetindo os mesmos gastos e as mesmas pesquisas, mas dando-lhes um viés inverso. Hoje, quando se quer saber o impacto ambiental efetivo do derramamento, procura-se uma pequena Ong, a Onaa, que simplesmente procurou, com gastos incomparavelmente menores, o que havia realmente acontecido.¹¹⁵

Em outro nível está o problema da segurança nacional. Tradicionalmente, as forças armadas representariam outro setor, o da defesa da soberania nacional, pouco tendo a ver com as “regras do jogo” da sociedade. Na realidade, é hoje exatamente disso que as forças armadas se ocupam, ainda que com uma parcela maior de dimensão internacional. De forma geral, tornou-se cada vez mais difícil traçar as fronteiras entre a criminalidade e as seguranças particulares, entre estas e as polícias civil e militar, entre a polícia militar e o exército, bem como os sistemas de informação política sobre o cidadão e as ações internacionais de cunho policial ou para-policial que hoje se desenvolvem. Sem falar de estruturas militares que participam da segurança da produção e tráfico de drogas, que atingem dezenas de milhares de homens em regiões da Ásia. Um levantamento de mais de 50 conflitos armados em curso em 1996 mostra que todos são de cunho essencialmente interno.¹¹⁶

O próprio processo de globalização tende a privilegiar a imensa máquina de guerra tecnológica dos Estados Unidos como exército mundial, levando outros exércitos nacionais, em particular dos países subdesenvolvidos, a se concentrarem em ações de segurança interna, combate ao terrorismo e às drogas, repressão à pirataria comercial e ações do gênero, além, naturalmente, dos conflitos étnicos e micro-regionais. Frente à rápida transformação do contexto das regras do jogo internacional, com uma drástica redução da importância da nação no equilíbrio mundial de interesses, a estrutura tradicional das forças armadas, com as suas estrelas e as suas divisões em exército, marinha e aeronáutica aparece como desesperadamente desatualizada. Os militares precisam redefinir os seus objetivos, já não relativamente a si mesmos e em termos de eficiência militar, mas em função das necessidades sociais realmente existentes.

seu artigo: *Justiça nem cara, nem ruim*, e nos informa que nossa justiça é “inacreditavelmente barata”. - Folha de São Paulo, 26 de Abril de 1996

¹¹⁵ - A visão geral que se criou sobre os advogados é espelhada no comentário popular nos Estados Unidos: “Como se sabe que um advogado está mentindo? É fácil, os seus lábios se movem”.

¹¹⁶ - Le Monde Diplomatique - Manière de Voir n. 29, *Conflits Fin de Siècle*, Février 1996; ver também o *Atlas des Conflits 2001*, Manière de Voir n° 55, janvier/février 2001

É importante lembrar que, ainda que a nação como expressão de soberania e como espaço econômico claramente delimitado tenha perdido grande parte da sua expressão, o Estado como máquina e espaço administrativo continua intacto. Um país como o Gabão, amplamente recolonizado pelos franceses depois da sua independência formal, existe muito pouco como nação ou como economia dos gaboneses. Nem por isso deixa de ter uma poderosa máquina administrativa, que assegura que os interesses franceses possam desenvolver as suas atividades econômicas neste espaço. A segurança e o exército passam evidentemente a ter um papel de controlador do cumprimento das regras internacionais no espaço interno, defendendo neste caso a presença econômica francesa. Na expressão Estado-nação, é apenas o segundo termos que se tornou secundário para as grandes potências.

Não há como exagerar a importância do problema da segurança na reprodução social. Aqui, mais do que em qualquer outra área, é essencial a capacidade de controle social sobre o que acontece. Mais do que da simples eficiência, trata-se da eterna tentação das estruturas vinculadas à segurança de assumirem a dimensão política da força física organizada que representam. E do fato de que, quando as regras do jogo não funcionam, geram-se rapidamente comportamentos patológicos que desarticulam toda a reprodução social. E a barbárie, por mais que não gostemos de imaginá-la, está sempre às nossas portas, sobretudo no quadro da dramática polarização entre ricos e pobres, entre incluídos e excluídos que o capitalismo está gerando.¹¹⁷

Quando uma sociedade confia o direito de portar armas cada vez mais sofisticadas a segmentos organizados da sociedade, e não desenvolve os controles correspondentes, está pedindo realmente para que apareçam problemas.

Enquanto ilhas excepcionais de bom senso como a Costa Rica simplesmente decidiram não ter exército, de forma geral a própria dinâmica militar continua obedecendo a uma autêntica *galáxia* de interesses privados, entre grandes produtores mundiais de armamentos, fornecedores, empresas de manutenção, comerciantes internacionais que empurram equipamentos dos mais diversos tipos indiferentemente para os produtores de coca na Colômbia, para os pobres países africanos, para sérvios e croatas, hutus e tutsis, israelenses e árabes, para o império da heroína na Tailândia e assim por diante, sem falar do imenso mercado de armas particulares que se desenvolve rapidamente, à medida que aumenta o sentimento de insegurança de todos. Chega-se ao absurdo de grandes potências “dosarem” o abastecimento das partes em armas e munições, para “equilibrar” o conflito.¹¹⁸ Aparece aqui como dramática a ausência de capacidade de governo mundial.¹¹⁹

¹¹⁷ O levante de 27 mil presos nas mais diversas regiões do Estado de São Paulo, em Fevereiro de 2001, com os seus celulares e sincronização, reflete bem a idéia da barbárie tecnológica surrealista que enfrentamos.

¹¹⁸ - Le Monde Diplomatique - *ibid.* - Monique Chemillier-Gendreau, entre outros, levanta o problema de que “todo ministro da defesa passou hoje a ser julgado pela sua capacidade de representante comercial”, pág. 17

¹¹⁹ - No caso brasileiro, como de tantos outros países ainda a procura de uma política de segurança, a fórmula utilizada é de que necessitamos de “credibilidade dissuasória” - ver o pronunciamento de Fernando

Trata-se aqui de uma área onde, por termo-nos acostumado com o cinismo e o vale-tudo, passamos a considerar como natural até a publicidade que grandes empresas de armamentos colocam nas revistas, ou a propaganda sistemática de novos produtos de destruição que certos programas nos trazem sob pretexto de pesquisa tecnológica. O *Monde Diplomatique* se refere adequadamente à “mélée générale”, ao vale-tudo de conflitos e interesses fracionados que substituiu a época hoje ultrapassada de equilíbrio bipolar.

Longe de nós, evidentemente, tentar aqui propor soluções gerais para dilemas deste porte. No entanto, em termos metodológicos, parece-nos essencial tratar esta área de justiça e segurança de forma ampla, como um dos instrumentos fundamentais da reprodução social, que tem de deixar de ser campo de especialistas para se tornar objeto de um processo vital de rearticulação política e de reorganização social.

É essencial entender que esta área de imensos interesses políticos e particulares não obedece nem à regulação tradicional do Estado e nem à regulação do mercado. Na área do Estado, o controle político é muito limitado, pois se trata de segmentos extremamente corporativistas, tanto no que toca ao exército como às polícias e aos juizes e advogados, cheios de sigilos e procedimentos ritualísticos que os tornam mais próximos das estruturas feudais do que de uma sociedade moderna. E na área do mercado, por exemplo, não é propriamente o consumidor que define as regras da demanda, preço e qualidade de armamentos: trata-se de uma gigantesca máfia internacional, apoiada pelos respectivos Estados. E a advocacia privada impõe regras corporativas em articulação com um poder judiciário que não é controlado por poder nenhum. Repensar de forma profunda e sistêmica a organização e regulação deste setor torna-se portanto vital.¹²⁰

Um segundo ponto chave, é que a substituição pura e simples da ética social por regulamentos, fiscais e instituições armadas não resolve o problema do funcionamento adequado da sociedade. As leis e o aparelho repressivo podem constituir-se nas cordas do ringue, fixando determinados limites, mas o essencial do jogo social deve se dar no meio do tablado, no quadro da compreensão, solidariedade e respeito mútuo. Não se trata de sonhar com um homem novo ou com utopias. Quando um jornal apresenta a carta de uma consumidora irritada porque determinada montadora não consertou o seu carro e desrespeitou a garantia, vemos imediatamente depois a resposta da empresa, preocupada com o seu nome e a perda de futuros consumidores, informando que já está tomando providências. Não foi preciso acionar advogados, juizes, nem instruir processos. Utilizou-se simplesmente a nova transparência social que a mídia hoje permite: 90% dos conflitos podem ser resolvidos com uso adequado de sistemas públicos de informação, pois uma sociedade transparente pode em grande medida autoregular-se.

Hernique Cardoso sobre *Política de Defesa Nacional*, O Estado de São Paulo, 8 de novembro de 1996, B.10

¹²⁰ - Neste plano, é essencial a leitura do livro de Luis Eduardo Soares, *Meu casaco de general*, editado pela Companhia das Letras, São Paulo 2000

Quando uma Dow Chemical assume algumas ações ambientais, sabemos que se trata de cosmética destinada a melhorar a sua imagem, e que esta imagem resulta em lucro. Mas isto não é o essencial. O essencial é que a Dow Chemical, ou qualquer outra empresa, precise tomar iniciativas deste tipo para melhorar a sua imagem. Isto implica que a sociedade começa a ficar suficientemente consciente para que uma empresa que desrespeita o meio ambiente se sinta vulnerável. Em outros termos, não é necessário ter um fiscal ou um policial checando cada ação de cada empresa, e seria evidentemente inviável. O ambiente cultural, o resgate de determinados valores sociais, podem obter estes resultados sem penalizar toda a sociedade com custos burocráticos. Uma vez que o grosso das empresas passe a se comportar de forma socialmente e ambientalmente responsável, será necessário – e viável – usar as leis e o aparelho repressivo para punir os poucos comportamentos claramente criminosos.

Isto significa, por sua vez, que a democratização dos meios de comunicação se torna absolutamente essencial. Por um lado, a formação do ambiente anônimo das grandes cidades representa uma profunda erosão do sistema tradicional de auto-regulação das sociedades. Por outro lado, a informação que chega ao cidadão, e sobre a base da qual irá formar a sua opinião, é controlada hoje por um grupo limitado de pessoas que se dão ao luxo de deformar a informação segundo os interesses dos grupos que condicionam o seu sucesso econômico. Privado do espaço local de formação de opinião e de valores, e perdido na imensa máquina manipuladora da mídia, o cidadão deriva para um cinismo individualizado que frequentemente é capitalizado por movimentos ideológicos políticos ou religiosos dos mais variados tipos. A sociedade hoje *precisa* de sistemas de comunicação que ajudem a informar, a comunicar valores diferenciados, a gerar tolerância e compreensão, e que sejam menos cínicos no seu próprio comportamento.

Há fortes movimentos em curso, nos dois sentidos. O uso dos meios modernos de comunicação para manter a sociedade mais informada, ainda que pela portinha dos fundos se os compararmos com a dominação esmagadora dos mega-empresários da mídia-negócio, progride rapidamente. A chacina da Candelária deu a volta ao mundo em pouco tempo, e os grupos que organizaram o assassinato de Chico Mendes ficaram espantados com a força da repercussão internacional do que normalmente passa quase despercebido. Carregadas por grupos de solidariedade de todo o planeta por meio das diversas redes de comunicação, as informações paralelas circulam e atingem, senão o grande público, pelo menos a sociedade civil organizada. TVs comunitárias e rádios locais surgem por toda parte, numa apropriação democrática de tecnologias modernas que ajudam a equilibrar parcialmente o processo.¹²¹

Quanto às bases comunitárias da organização da justiça e da segurança, há inúmeras experiências que vão desde os sistemas de arbitragem que tendem a substituir as grandes

¹²¹ - A própria dinâmica tecnológica pode ser decisiva no sentido de uma desconcentração do controle da mídia. Nelson Hoineff lembra que “o *share* de cada uma das grandes redes nos EUA, que era de 31% antes da chegada da TV por assinatura, hoje não passa dos 12%. O resto foi para as redes de cabo e ficou por lá, pulverizada. A CNN, por exemplo, é o sucesso que é com menos de 3% de audiência doméstica. A idéia de que 60 milhões de brasileiros queiram ver a mesmíssima coisa ao mesmo tempo, que sempre foi esquizofrênica, agora é também anacrônica” - *Desmassificação da TV é fenômeno irreversível*, Folha de São Paulo, 24 de janeiro de 1997

organizações corporativas privadas e as imensas burocracias estatais, até a crescente reapropriação das funções da polícia preventiva pelas comunidades organizadas.¹²²

Mais interessante ainda são as experiências desenvolvidas pela equipe de Luis Eduardo Soares, na subsecretaria de segurança do Estado do Rio: constatou-se que as políticas de segurança comunitária atingem uma eficácia radicalmente mais elevada quando acopladas com políticas sociais integradas de saúde, educação, cultura e outras. Na realidade, não se trata de resolver o problema de uma fatia dos problemas, no caso a da segurança, mas de enfrentar de maneira organizada e apropriada pela comunidade do conjunto dos problemas ligados à exclusão social, caldo de cultura que onde prospera o tráfico de drogas, a corrupção policial e outras mazelas.¹²³

Uma associação de moradores e usuários do centro de São Paulo tomou a iniciativa de consultar as novas tendências que se encontram em outras cidades do mundo: "Existe a ilusão de que, por trabalhar para a comunidade, qualquer polícia é por definição comunitária. Demorou para se perceber que um organismo policial exterior à população (embora expressamente incumbido de protegê-la), por mais treinado e equipado que fosse, não poderia estar em perfeita sintonia com a comunidade e com o cotidiano de cada rua ou vizinhança sem um diálogo permanente com as pessoas. Hoje os canadenses praticam a segurança pública como uma parceria extremamente eficaz entre o agente policial e a sociedade organizada – entenderam que, quanto mais próximo o policial estiver do cidadão, mais eficiente será o seu trabalho. O policial é enxergado (e valorizado) como um *policial-cidadão*, em cuja integridade e competência profissional a população confia. Nada que lembre um policiamento militarizado, regido por regras e códigos que não dizem respeito (senão indiretamente) à vida real do cidadão".¹²⁴

A nota é duplamente interessante: primeiro, porque aponta para as novas tendências de revisão da própria cultura da segurança, no sentido da sua reapropriação pela sociedade civil. Segundo, porque a nota é elaborada por uma organização não governamental, associação de empresas e moradores do centro de São Paulo, que em vez de clamar por mais viaturas, mais armas e mais policiais, tomam a iniciativa de discutir novos sistemas de segurança. Quem não conhece o impressionante sistema de corrupção de policiais e fiscais de todo tipo no centro de São Paulo? Que interesse há em colocar mais dinheiro, mais viaturas e mais armas nestas estruturas?

¹²² - Sobre o desenvolvimento do sistema de arbitragens, ver o artigo mencionado do Business Week, ou o artigo de José Maria Rossani Garcez, *Modernização dos sistemas jurídicos*, Gazeta Mercantil, 13 de março de 1996. Trata-se essencialmente de uma reconstituição dos sistemas organizados de elaboração de consensos, de uma desintermediação das relações entre pessoas e instituições, que permitem por sua vez a volta a um mínimo de convívio civilizado no mundo econômico e social. Um passo importante foi dado com o sancionamento da lei que cria no Brasil a figura da arbitragem: ver editorial da Folha de São Paulo, 29 de setembro de 1996: "A figura da arbitragem amplia as possibilidades institucionais de que a sociedade resolva eventuais pendências de modo mais simples e ágil". Trata-se naturalmente de um passo útil, mas é de uma mudança cultural que precisamos nesta área.

¹²³ - Luís Eduardo Soares, obra citada.

¹²⁴ - Associação Viva o Centro, *Polícia e comunidade, uma nova relação*, Informe, Dez. 1996, nº 95

Isto não implica na mera substituição dos sistemas mais amplos de segurança e das forças armadas por simpáticos sistemas comunitários. Mas significa sim que os sistemas mais amplos só poderão ter alguma eficiência e sentido social se na base da organização, no chamado espaço local, houver um tipo de âncora organizada da própria sociedade, absorvendo e resolvendo localmente os milhares de pequenos problemas, desavenças, furtos juvenis, pequena delinquência ambiental e assim por diante, criando um contexto geral de sociedade civilizada. Quando o crime, a corrupção e comportamentos anti-sociais se tornam generalizados, já não será com polícia ou forças de repressão que se resolverão os problemas.

O resgate dos sistemas locais simultaneamente de segurança e de apoio social, de caráter fundamentalmente preventivo, constitui assim uma condição necessária de redução do ambiente onde navega o crime organizado. Mas este último não poderá ser enfrentado por sistemas locais. É patético ver o exército no Rio de Janeiro invadir as favelas atrás dos traficantes de drogas, dando a entender à sociedade de que aí se situam os responsáveis. Os responsáveis estão nos bancos que lavam o dinheiro, nos comandos policiais que asseguram a cobertura, nos hotéis caros por onde transitam, e nos bairros de luxo onde vivem. Esta área da segurança depende, para a sua eficiência, de pouca gente, poucas armas, tecnologias modernas e muita informação. E sobretudo, de um sólido apoio político para poder agir contra os responsáveis.

A cidade de São Paulo, conforme vimos, tem cerca 420 carros roubados por dia, o que significa uma fila de mais ou menos dois quilômetros de comprimento. As próprias polícias e pessoas desinformadas clamam por mais policiamento. Na realidade, é óbvio que quando se coloca um policial numa esquina, o ladrão irá agir em outra. E não é possível um sistema policial ter superioridade tática a todo momento sobre todos os espaços da cidade. O roubo de automóveis, sistema de crime organizado, não se reprime no momento do crime: todos os carros precisam ser documentados, alterados, desmanchados, expedidos para diversas regiões no quadro de amplo circuito organizado e permanente, que tem endereços, paga propinas. Muitos cidadãos, e em todo caso a imprensa especializada e sobretudo as diversas polícias sabem onde estão os desmanches, onde se faz a documentação. A ruptura do sistema se faz no ponto de chegada, não no ponto de partida. E a dificuldade está em ter força política para dismantelar um sistema milionário, e não em descobrir o ladrão, miserável portador de recados imediatamente substituível na massa de miseráveis das periferias.

Voltamos assim ao ponto de origem econômico. Não é viável se manter segurança, justiça e paz social num país onde milhões estão dispostos, a qualquer momento e por pouco dinheiro, a fazer qualquer coisa, seja um sequestro, um roubo, um crime ambiental, ou ainda assumir crimes muito maiores da área dos colarinhos brancos. Não podemos ter ilusões sobre a racionalidade viável neste setor, enquanto não formos capazes de gerar uma sociedade mínimamente justa. É natural uma pessoa que já foi assaltada reagir com satisfação ao ver notícias de “mais um bandido morto”. A realidade nos ensina uma lição mais simples: o espaço para recrutamento é gigantesco, nesta sociedade de dois terços de excluídos. Não se trata de matar mais um recruta, mas de dismantelar o sistema de recrutamento. Será preciso lembrar que neste país narcotraficantes notórios do Amapá,

eleitos deputados, estão acionando a justiça para destituir um governador eleito? Será preciso lembrar que tipo de personagens assumem neste início de século a presidência do Senado?

Ainda assim, já é mais do que tempo que surja um movimento que organize advogados, juizes, policiais, organizações comunitárias e outros para reformular no seu conjunto um sistema que hoje está simplesmente falido. Não se trata mais de cada um se armar o melhor possível contra o inimigo, ou suspirar de maneira impotente frente aos problemas sociais: trata-se de organizar o convívio para uma sociedade mais humana.¹²⁵

Urbanismo, habitação e redes de proteção social

Com a urbanização intensa e caótica das últimas décadas, geraram-se em torno dos núcleos urbanos mais antigos imensas periferias de miséria, que constituem a manifestação mais visível da dívida social acumulada no país. Frente à insegurança, doenças, deterioração ambiental e outros fenômenos de desarticulação social que se avolumam, as cidades se vêem obrigadas a gerar mecanismos de equilíbrio social, de redes de apoio aos setores de pobreza crítica e outros mecanismos de “inversão de prioridades”.

O reequilíbrio social espontâneo é uma ilusão. Primeiro, porque nas cidades hoje expandidas o poder de pressão dos pobres é diminuto. Continuam a comandar nas cidades as famílias mais ricas, oligarquias que em geral elegem os seus prefeitos, e quando não, sempre podem recorrer à sua maior capacidade de pressão para forçar a mão do prefeito e assegurar que os recursos sejam destinados aos bairros ricos.¹²⁶

Segundo, porque a capacidade de poupança e de investimentos dos pobres é insuficiente para qualquer esforço efetivo de participação no financiamento das infraestruturas econômicas e sociais. Um prefeito de Itanhaém pavimentou as ruas de acesso à praia, sem qualquer necessidade pois são ruas sem trânsito onde as crianças brincavam mais à vontade na areia. O pagamento foi feito, evidentemente, com participação das *contribuições de melhoria* dos moradores. Frente ao protesto dos residentes que lhe indicaram que seria melhor pavimentar as ruas enlameadas dos bairros pobres, o prefeito se justifica: “o pessoal de lá não tem dinheiro”. O dinheiro atrai o dinheiro, agravando os desequilíbrios.

¹²⁵ - Uma visão de conjunto e bem documentada pode ser encontrada na publicação anual *Os direitos Humanos no Brasil*, do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Ver também o excelente estudo de Dalmo de Abreu Dallari, *O poder dos juizes*, Saraiva 1996

¹²⁶ - É freqüente o brasileiro falar do atraso dos coronéis do Nordeste. Ao olharmos para o Estado e a cidade de São Paulo, é muito impressionante a mistura de avanço tecnológico e até econômico, com atraso e truculência política. A dupla Quércia-Fleury dilapidou o Estado, a dupla Maluf-Pitta dilapidou a cidade, a câmara municipal do maior centro econômico da América Latina montou uma gigantesca máquina de corrupção, e o cidadão assiste a tudo impotente e resignado. Colocar as questões da organização da sociedade civil, e da geração de espaços articulados de controle social, como fazemos no presente trabalho, tornou-se essencial. Não é a falta de tecnologias ou de recursos que está no cerne dos nossos dramas, e sim o atraso que acumulamos no campo das instituições.

A ausência ou fragilidade de políticas destinadas aos pobres fazem com que as políticas sociais passem a agir sobre os efeitos. A ausência de esgotos adequados leva a que os hospitais se vejam mais tarde sobrecarregados para curar doenças que poderiam ter sido prevenidas com custos incomparavelmente menores. A acumulação da miséria e a ausência de programas culturais leva à criminalidade, gerando imensos gastos com o aparato policial e a manutenção da população carcerária. Em outros termos, além da crueldade social que representa, a política elitista e a fragilidade de redes de apoio social constituem uma idiotice econômica. Sai incomparavelmente mais barato ajudar os pobres a sair da pobreza do que pagar mais tarde pelos dramas acumulados.

Esta área é repleta de preconceitos, de *a priori's* ideológicos, e de simples e manifesta semvergonhice. Quando os Republicanos, nos Estados Unidos, batalham pela supressão de uma série de redes de segurança para a pobreza crítica, referem-se sempre à sua preocupação com os pobres, com o fato que os programas de bem-estar os prejudicam ao tirarem-lhes a iniciativa. Pior ainda, os seus filhos se acostumariam a viver de apoio estatal. Num rasgo de severa bondade paterna que se exerce “para o próprio bem” dos pobres, o próprio rico lhes ensina a enfrentar a miséria gerada.¹²⁷

Há igualmente o grande perigo do pobre, uma vez tendo cem reais no bolso, se considerar rico e parar de buscar trabalho. O ócio do pobre preocupa muito as nossas classes dirigentes, e faz parte inclusive do universo de preocupações da classe média. Galbraith descreve com ironia o fato do cidadão americano considerar natural e até digno de admiração o ócio do rico, mas absolutamente condenável o ócio do pobre.¹²⁸ A realidade é que se trata de racionalizações precárias. Pouquíssima gente usa os parques apoios oficiais para levar a boa vida, e não há raciocínio econômico que possa justificar o fato de uma criança passar fome.

Isto não justifica de maneira alguma as gigantescas burocracias assistencialistas que foram organizadas no quadro dos governos centrais, e que constituem simplesmente formas glamourosas de fazer muito pouco, de encontrar o que fazer para primeiras damas, ou simplesmente de enriquecer às custas da miséria. Os mesmos grupos corruptos que montam estas máquinas administrativas depois apontam para a sua ineficiência e sugerem que se elimine simplesmente a ajuda. O tipo de jogo político que se faz com coisas tão essenciais para a sobrevivência da parte mais frágil da sociedade como água, saneamento, saúde ou apoio financeiro direto é profundamente revoltante, além de burro. Apenas os historicamente cegos deixam de ver que se trata de nossa sobrevivência.

Temos hoje todas as condições para assegurar a qualquer cidadão do planeta, criança ou adulto, o mínimo necessário para uma vida digna. É hoje uma exigência ética, que é

¹²⁷ - Na peça Ricardo II de Shakespeare, o novo rei explica bondosamente ao rei deposto que, ao se apropriar da sua coroa, o livra de muitas preocupações. Ricardo II responde com amargura: “Te agradeço, Rei, por tua grande bondade, que não contente de causar os meus lamentos, me ensinas a forma de lamentar as causas” (“And I thank thee, King, for thy great bounty that not only giv’st me cause to wail, but teachest me the way how to lament the cause”), Richard II, Act I Sc.1

¹²⁸ - J.K. Galbraith, *A sociedade justa*, op. cit., p. 30. É impressionante ver os Estados Unidos elegerem, em 2001, um presidente cuja plataforma principal consiste em reduzir os impostos dos ricos.

perfeitamente viável em termos econômicos e realizável em termos administrativos. Algumas coisas não podem faltar a ninguém.¹²⁹

Abordaremos aqui o problema pelo ângulo das políticas relativas à criança. Não porque seja o único problema, mas porque se trata do impacto social mais dramático, e frequentemente do caminho que provoca menos resistências. Por outro lado, a mudança de enfoque que é necessária para resolver os problemas concretos de um segmento da população nos permitirá ilustrar melhor as novas tendências da gestão social.¹³⁰

Vamos lembrar alguns dados. Morrem hoje uma média de 11 milhões de crianças por ano no mundo, vítimas da pobreza, da desnutrição e de doenças. Mais de 150 milhões de crianças vão para a cama com fome todas as noites. Cerca de 130 milhões de crianças no mundo inteiro não têm acesso à escola, e um número cada vez maior permanecerá na escola apenas o tempo necessário para cair num analfabetismo secundário pouco tempo mais tarde. Cerca de 100 milhões de meninos e meninas trabalham, muitos deles em condições intoleráveis.

Décadas de políticas gerais padronizadas, na linha de LBA's e semelhantes, evidenciaram suas limitações; os programas devem ser adaptados às necessidades locais, apoiados por instituições que buscam sinergias e flexibilidade através de uma coordenação prática das ações. Este enfoque orientado para resultados é sustentado melhor por redes com intensos fluxos de informação e comunicação do que pela tradicional pirâmide de decisões com infundáveis chefias intermediárias. Políticas amplas de âmbito mundial e nacional são sem dúvida necessárias. Mas a organização das ações deve partir do local, pois deve partir de situações concretas, assegurando o lastro organizado das próprias políticas mais amplas.¹³¹

Equipar as instituições para que possam lidar melhor com os problemas das crianças implica num conjunto diversificado de ações. Tomando por base as numerosos experiências exitosas, aparecem traços comuns que vão gradualmente desenhando um novo paradigma de gestão:

O princípio da descentralização: Exceto em circunstâncias claramente definidas em que devem ser tomadas nos níveis mais elevados da pirâmide administrativa, as decisões deveriam ser tomadas no nível mais próximo possível da população envolvida. Referimo-nos aqui à capacidade real de tomar decisões, com descentralização de recursos e de

¹²⁹ - O projeto de *renda mínima* coordenado pelo senador Eduardo Suplicy constitui um avanço indiscutível, e já encontrou aplicação em numerosas regiões do país.

¹³⁰ - Uma série de outras atividades relacionadas com a segurança econômica e social do adulto já foram vistas em outros capítulos como o que trata do emprego, saúde e outros. Para a habitação na sua dimensão social, parcialmente vista nos comentários sobre o setor da construção, existe um excelente documento, *Projeto Moradia*, publicado pelo Instituto Cidadania, em maio 2000 www.icidadania.org.br

¹³¹ - Desenvolveemos com mais detalhe a dimensão das políticas locais no volume III deste estudo. Veja também Ladislau Dowbor, *O que é Poder Local?*, editado pela Brasiliense, São Paulo 1994; parte do presente estudo foi publicada em *Urban Children in Distress: practical guidelines for local action*, in *Development*, SID, Oxford/Cambridge 1996:I; igualmente *Política municipal para crianças*, acessível em <http://www.ppbr.com/ld>

autoridade. Este princípio de "proximidade" é essencial para ações na área social, que em última instância devem atingir indivíduos e famílias. Isso não significa que se deva dar ao governo central "braços mais compridos" através da abertura de escritórios locais, mas sim que se permita que as comunidades com estruturas participativas administrem efetivamente as atividades. No caso da criança, onde torna-se necessária uma ação capilar e diferenciada, a existência de pesadas estruturas burocráticas é mortal.

O direito às opções: Estamos lidando com cidadãos, ainda que jovens, presos no tumulto da modernização caótica, e nossa ação não é uma questão de assistência mas de direitos. Mais do que uma perda de coisas, a pobreza é a perda do direito às opções. A Convenção dos Direitos da Criança, de 1990, nos oferece uma estrutura conceitual e ética. Fazer as pessoas apreenderem e entenderem este enfoque, treinar as equipes municipais de trabalho para respeitar os pobres e excluídos, não é apenas uma obrigação ética, mas um fator crucial para o sucesso de políticas orientadas para as crianças. Portanto, os programas não deveriam ser planejados apenas para obter uma eficácia técnica específica, mas para permitir que as pessoas assumam o controle do seu próprio avanço.¹³²

Ações diferenciadas: cada criança constitui um caso humano diferenciado, e as políticas devem ser suficientemente capilares para permitir esta diferenciação. As experiências positivas de Santos, por exemplo, demonstram a que ponto políticas "padrão" são ineficientes, quando certas crianças estão na rua porque capturadas pelo sistema de distribuição de drogas, outras porque pertencem ao amplo e poderoso sistema de prostituição infantil, outras ainda simplesmente porque precisam trazer um pequeno complemento financeiro para casa. Em um caso será necessário um amplo sistema de contra-peso da sociedade organizada para romper uma cadeia de interesses, em outro bastará um simples complemento salarial para a família em troca de garantia da criança voltar à escola. A criança, em última instância, é um indivíduo que precisa de ajuda para reconstruir a sua inserção social, e não uma categoria abstrata.

Organização da participação das comunidades: Centenas de infortunados projetos "para-quedas" ensinaram-nos que a principal condição para um programa funcionar é que a comunidade interessada "se aproprie" do mesmo e se identifique profundamente com os seus objetivos. Na verdade ninguém gosta de sentir-se "assistido" ou de receber ajuda como uma espécie de diploma de incapacidade pessoal. Experiências bem-sucedidas demonstram o quanto os programas podem ser produtivos quando as comunidades interessadas os assumem. Isto implica que a organização da comunidade e as políticas de participação devem estar no centro do enfoque institucional.

O papel das mulheres: As políticas locais para as crianças não podem ser dissociadas do papel das mulheres no processo. Uma importante razão é que famílias comandadas por mulheres com filhos freqüentemente representam a área mais crítica de pobreza e exclusão. Além disso, como as mulheres estão envolvidas mais diretamente com os resultados práticos em termos do bem-estar da criança, a sua associação à administração

¹³² - não há palavra em português que traduza sequer aproximadamente o termo de "empowerment". Como os hispânicos já utilizam "empoderamiento", também utilizaremos aqui "empoderamento".

dos programas melhora em todos os sentidos a sua eficácia. Finalmente, a organização das mães em redes de solidariedade promove a tão necessária igualdade de gênero.

Envolvimento de Organizações Não-governamentais (ONG's) e Organizações de Base Comunitária (OBC's): As organizações comunitárias e as ONGs estão se tornando cada vez mais importantes. O Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 1993 estima que estas instituições envolvem perto de 300 milhões de pessoas, canalizando aproximadamente 7 bilhões de dólares a programas destinados à diminuição da pobreza, ao fornecimento de crédito para os pobres, à capacitação de grupos marginalizados, à luta contra a discriminação de gênero e à assistência emergencial. Nessa impressionante expansão de novas organizações, é natural que surjam instituições de seriedade duvidosa. E as ONGs não podem substituir a iniciativa governamental. Mas uma coordenação sólida e um trabalho interligado com as mesmas, aproveitando o seu espírito voluntário, seus baixos custos e sobretudo a sua capacidade de organizar a própria população interessada, pode ajudar a tornar os programas governamentais muito mais efetivos.

Organização de conselhos participativos: As administrações locais devem criar foros específicos para gerar consenso e coordenar as políticas municipais para crianças. Tais foros deveriam incluir representantes do mundo empresarial, dos sindicatos, das organizações comunitárias, das organizações não-governamentais, de centros de pesquisa e dos diversos níveis de governo presentes no município, a fim de assegurar que a administração seja mais participativa, e que o amplo interesse social que sempre existe em torno da criança possa se transformar em ações concretas.

Controle participativo: O controle sobre o que acontece com os fundos e seus resultados são tarefas enfadonhas porém necessárias que devem ser encaradas. A transparência é essencial, tanto para a eficiência dos programas quanto para a sua credibilidade política. A nível nacional não existem muitas opções, a não ser basear-se em regulamentos e no trabalho burocrático pesado. Por outro lado, na administração municipal, na qual os programas são aplicados através de organizações formadas por pessoas que freqüentemente se conhecem, os controles burocráticos formais podem ser substituídos pela gestão participativa. Quando um programa é supervisionado por um grupo de cidadãos proeminentes de segmentos sociais bastante diferentes, fica muito difícil a cooptação de todos para iniciativas ilegítimas. Quando as organizações comunitárias interessadas no resultado dos programas participam diretamente da sua gestão, a transparência torna-se inevitável. De qualquer maneira, controles participativos, que não excluem uma auditoria externa especializada, tendem a ser mais eficazes que regulamentos burocráticos e os inevitáveis fiscais.

Financiamento descentralizado: As formas tradicionais de ajuda financeira, quando não são fortemente controladas por organizações locais, têm se mostrado ineficazes. Se considerarmos as silenciosas emergências enfrentadas pelos prefeitos nas áreas que administram, esse tipo de demora e custo burocrático são inadmissíveis. A canalização de fundos através das ONGs, ou melhor ainda através de conselhos com ampla participação de diferentes atores sociais tem sido muito produtiva e precisa ser ampliada. Enquanto o penoso processo de “descida” do dinheiro do nível ministerial até o município interessado

leva a desgastantes e intermináveis regateios políticos, a transferência direta dos recursos para os prefeitos que se dotaram de conselhos da criança e outros instrumentos participativos pode se transformar numa poderosa alavanca de democratização e de transparência no uso dos recursos.

Integração de políticas: os distintos escalões de governo, local, estadual e central, bem como empresas públicas, freqüentemente coexistem no espaço de um município, com pouca coordenação e muitas vezes sobrepondo as suas funções, produzindo confusão onde deveria haver sinergias. Um bom exemplo nos é dado pelas numerosas regiões do país onde algumas instituições se concentram em reprimir o uso do trabalho infantil, enquanto outras instituições procuram encontrar emprego para crianças de rua, desorientando a todos. O problema é particularmente agudo em regiões metropolitanas. A execução de programas conjuntos orientados para resultados concretos, com permanente coordenação e fluxo de informação entre as instituições, pode produzir uma melhora muito significativa na produtividade de programas destinados às crianças.

Programas intermunicipais: Embora tradicionalmente se considere que quando um problema extrapola os limites de uma prefeitura deveria ser discutido com as autoridades de governo estadual ou central, tornou-se evidente que a cooperação e coordenação intermunicipais podem produzir resultados impactantes. O consórcio intermunicipal para serviços de saúde em Penápolis, por exemplo, demonstrou o quanto pode ser produtiva para um grupo de municipalidades a coordenação horizontal dos programas de saúde, com a otimização do uso das diversas infra-estruturas e serviços. A coordenação horizontal também tem resultado muito útil no tocante a programas ambientais. Um exemplo inverso foi dado pelo prefeito de São Paulo, capturando crianças de rua no meio da noite e “desovando-as” em outros municípios.

Rede de intercâmbio de experiências municipais: Os fluxos de comunicação e intercâmbio de experiências têm sido muito ineficazes e caros a nível das administrações municipais. Diversas organizações internacionais de cidades, como a IULA, o ICLEI, a FMCU e outras a nível nacional, têm estado desenvolvendo redes para estimular as comunicações. A criação de uma rede permanente de informação por computadores baseada na conferência dos Prefeitos Defensores das Crianças poderia ser um importante instrumento de intercâmbio de informação, aproveitando os novos instrumentos de comunicação extremamente baratos e flexíveis. Instituições como Pólis e Abrinq, no Brasil, constituem exemplos do potencial da simples articulação em rede dos esforços já desenvolvidos.

Ações que se reforçam mutuamente: As comunidades pensam o seu próprio desenvolvimento como um processo integrado, e não como a soma de iniciativas setoriais separadas. Isto não significa que ações setoriais especializadas devam deixar de existir, mas sim que a sua eficácia poderia ser melhorada pela integração a nível local. Assim, os programas de diversos setores que têm implicações para a infância podem tornar-se importantes instrumentos para a implementação de ações que se reforcem mutuamente, para a convergência inter-setorial e para a organização comunitária.

Administração orientada para resultados: Embora possa parecer óbvio insistir nos resultados, o fato é que as instituições públicas, assim como muitas empresas, freqüentemente tendem a obedecer a uma lógica burocrática, e existem inúmeros exemplos de organizações formalmente dedicadas a políticas sociais que seguem rotinas absurdas de sobrevivência institucional. São necessários indicadores claros de produtividade, envolvimento direto das comunidades afetadas interessadas nos resultados, rotação nas equipes entre responsabilidade burocrática e trabalho de campo, avaliação externa da eficiência da instituição, organização das instituições ou programas em torno de resultados finais claramente formulados. Estas e outras medidas podem ser tomadas para garantir que as diferentes estruturas organizadas correspondam aos objetivos sociais e não aos seus próprios interesses.

Organização da informação: Nas prefeituras o baixo nível de organização da informação é a regra, não a exceção, e conseqüentemente a níveis mais elevados da administração pública. É preciso realizar um grande esforço nesta área. A estrutura tradicional de um "banco central de informações" está sendo substituída por um sistema flexível de redes que permite uma permanente atualização e um uso sistemático por todos os atores sociais da municipalidade. Assim, novas tecnologias combinadas com uma filosofia participativa em políticas para crianças podem permitir que os prefeitos e as comunidades organizadas tomem suas decisões com um entendimento muito melhor da situação geral do município e com um acompanhamento permanente de ações específicas. A informação bem organizada também é essencial para permitir que as autoridades municipais possam informar melhor a população sobre a situação das crianças, tornando mais efetivos os programas de comunicação.

Importância da comunicação: Embora os trabalhadores sociais sérios evitem a publicidade e o uso político da sua atividade, é inegável que a comunicação em suas diversas formas é essencial para a aceitação social e o apoio às iniciativas locais para crianças. O foco não deve ser apenas a mudança das condições das crianças, mas também a promoção de mudanças nos preconceitos profundamente enraizados que permeiam a maioria das nossas sociedades. A comunicação e a informação devem representar uma atividade permanente e uma importante parte de cada programa. A prefeitura de Santos, na gestão de David Capistrano, fez um acordo com a Jovem Pan, assegurando uma hora semanal de programa das crianças de rua, gerido pelas próprias crianças, projeto conhecido como Rádio Muleke. É impressionante como a presença e discussão aberta dos problemas pelas próprias crianças reduziu os preconceitos, gerando uma cultura mais aberta na cidade.

Simplificação dos regulamentos: Todos aqueles que tiveram experiência direta em administrações municipais sabem o quanto os regulamentos e a legislação administrativa podem ser fantásticamente intrincados. Um estudo americano chegou à conclusão de que, para evitar que o dinheiro público seja roubado, a estrutura legal tornou-se tão complexa que é virtualmente impossível usar o dinheiro de maneira produtiva. As administrações municipais são particularmente vulneráveis a tal problema, pois devem extrair seus fundos das mais variadas instituições e responder a diferentes níveis de controle, enquanto seu poder para mudar ou contornar regulamentos é limitado. A aprovação de

procedimentos especiais em casos de emergência, a simplificação da legislação e dos regulamentos, a criação de comissões participativas compostas por figuras respeitadas localmente para supervisionar os programas e outras iniciativas devem ser tomadas a fim de criar um ambiente regulador mais favorável aos usuários. A cidade de Campinas tomou uma iniciativa simples, modificando a lei e assemelhando desnutrição infantil às grandes epidemias que exigem ação imediata, sob pena de responsabilidade legal, de qualquer instituição que a detecte: os resultados foram rápidos e radicais em termos de melhoria da situação de crianças pobres. Porto Alegre e Belo Horizonte criaram fundações que permitem gerir os problemas das crianças num foro de interesse público, mas com toda a flexibilidade da gestão privada, permitindo canalizar doações, associar parceiros e assim por diante, além de facilitar a articulação de políticas intersetoriais.

Autoridade técnica e política: Embora pouco discutida, a definição do papel do especialista num mundo de crescente complexidade técnica é essencial na implementação de programas. A sedução da tecnocracia é muito real e deve ser enfrentada abertamente. Este novo equilíbrio entre administração, avaliação técnica e os objetivos comunitários é essencial para a reforço das comunidades e para a sustentabilidade e efeitos a longo prazo dos programas.

Treinamento: Praticamente não há nenhuma dúvida de que políticas sérias em defesa das crianças não dependem apenas das soluções técnicas adequadas, mas de um novo enfoque que frequentemente implica em mudanças culturais. O estreito enfoque de treinamento técnico deve ser revisto, em favor do entendimento de que todos os atores sociais que participam da defesa das crianças no município devem estar aprendendo permanentemente, uns dos outros, de outras prefeituras, das comunidades. Os programas de treinamento deveriam estar diretamente ligados à organização da informação municipal e aos programas de comunicações. A participação direta das comunidades na definição dos currículos de treinamento tem causado resultados impressionantes: as pessoas sabem o que querem aprender, e um enfoque orientado aos usuários pode ser essencial.

Estes pontos delineam uma estratégia, ou um enfoque renovado no enfrentamento dos dramas sociais. Além da importância dos diversos pontos, que certamente precisarão de diferentes ênfases dependendo de cada situação, a verdade é que a descentralização, a participação, a formação de redes, ricos fluxos de informação e outras modificações na forma em que organizamos as nossas ações estão dando origem a ambientes mais democráticos e transparentes.

As situações que usualmente enfrentamos derivam de um conjunto de causas interdependentes, e não apenas de um problema. Elas se transformaram em sistemas, e nossas sociedades habituaram-se às mesmas. Portanto, é preciso promover políticas baseadas em um entendimento efetivo da interligação dos problemas. Isso significa que o processo deve ser assumido pelas comunidades que vivenciam os problemas, e embora o nível de decisão nacional deva determinar as metas gerais dos diversos setores como

saúde, educação e outros, bem como fornecer parte dos recursos necessários, a implementação tem de ser local e integrada.

Esta área, que intitulamos de *urbanismo, habitação e redes de proteção social*, e que exemplificamos resumindo as grandes linhas de políticas que têm dado certo, envolve portanto um nível muito mais elevado de capacidade de organização social dos nossos *espaços de convivência*, dos espaços que temos em comum não por causa do emprego que temos, e sim por causa da cidade ou do bairro onde vivemos, do que John Friedmann chamou de *life space*. Hoje temos no mundo um manancial de iniciativas bem sucedidas, que vão desde os mutirões de habitação, até os distritos de saúde e sistemas locais de microdrenagem e saneamento, e que têm em comum o fato de terem capitalizado o imenso potencial de iniciativa e de boa vontade social que o capitalismo e, é preciso dizê-lo, o assistencialismo estatal tradicional, simplesmente esterilizaram.¹³³

A grande questão aqui não é privatização ou estatização, e sim, conforme vimos, o enriquecimento da densidade de organização social do espaço que compartilhamos nas cidades. Na era das sociedades rurais, existiam naturalmente redes de “segurança” para a pobreza crítica, que eram as famílias ampliadas, o tecido social comunitário. Nas cidades, a pobreza anônima, além do problema humano e ético que representa, tornou-se um fator tão explosivo que os argumentos dos economistas sobre a liberdade implícita no neoliberalismo tornaram-se simplesmente ridículos. A liberdade da criança de favela de ser jogada no comércio de drogas é a mesma liberdade do filho de rico de injetar estas drogas. A redução das polarizações sociais através de sólidas políticas organizadas no conjunto do tecido social já não é mais apenas um imperativo moral: é uma simples questão de inteligência.

E não se trata de mais ou menos Estado: trata-se de um Estado mais próximo e mais controlado pela própria comunidade, e da empresa que assume a responsabilidade social e ambiental que lhe cabe.

Considerações sobre as políticas sociais

No conjunto, os serviços sociais são mal geridos tanto pelo mercado como pelo governo central. O sistema privado pode inclusive funcionar para uma minoria rica, que tem dinheiro para esbanjar, e comprar os seus serviços. Mas os impactos sociais de se privar uma maioria da população de serviços tão essenciais são destrutivos no longo prazo, e atingem a todos.

Por outro lado, os serviços sociais são capilares, têm de chegar de forma organizada a cada pessoa da sociedade. Assegurar a coerência do conjunto por meio de gigantescas

¹³³ - Um grande número de experiências foi apresentado no Habitat II em Istambul, em 1996, e está disponível em CD-ROM junto às Nações Unidas; a Ong brasileira Pólis, sediada em São Paulo, tem publicado regularmente “*Dicas Municipais*” e outros resumos de experiências bem sucedidas. A verdade é que há hoje uma verdadeira explosão de iniciativas, por parte de comunidades que cansaram de esperar tanto a intervenção do Estado central como a *mão invisível* do mercado e das empresas privadas.

pirâmides de âmbito nacional leva a uma rigidez burocrática incompatível com formas modernas de gestão.

Esta área coloca também claramente problemas éticos: fazer dinheiro abrindo ou recusando o acesso de uma criança à escola, ou permitindo ou não o tratamento de um doente, constituem atitudes que só se legitimaram temporariamente no quadro da expulsão geral da ética dos comportamentos sociais, da cultura do “faça tudo por dinheiro” que se implantou. A realidade é que o utilitarismo que se impôs como ética do capitalismo, simplesmente não constitui uma base para regras do jogo adequadas na área de serviços sociais.

Assim, estamos numa área onde a organização comunitária, o poder local, a administração municipal, as organizações não governamentais e outras formas de organização mais direta da sociedade civil em torno aos seus interesses constituem a forma dominante de regulação. Neste sentido, é importante vermos a oportunidade política, de criação de relações sociais mais equilibradas e mais humanas, que abre o surgimento das políticas sociais, hoje o setor mais amplo e dinâmico das nossas atividades.

E se trata, é importante repetí-lo, da área fim, dos nossos objetivos reais. Na excelente formulação das Nações Unidas, “as pessoas não são meramente instrumentos para a produção de mercadorias. E o objetivo do desenvolvimento não é meramente de aumentar o valor agregado qual que seja o seu uso. O que devemos evitar a todo custo é de vermos os seres humanos como simples meios para a produção e prosperidade material, considerando esta última como o fim da análise causal, – uma estranha inversão de fins e meios...A qualidade da vida humana é um fim”¹³⁴.

¹³⁴ - “People are not merely instruments for producing commodities. And the purpose of development is not merely to produce more value added irrespective of its use. What must be avoided at all cost is seeing human being as merely the means of production and material prosperity, regarding the latter to be the end of the causal analysis – a strange inversion of ends and means...The quality of human life is an end”. - United Nations, *Human Development Report 1994*, p. 17

Conclusão: articulação dos mecanismos de regulação

O exercício que fizemos nos últimos capítulos, ao analisarmos a “reprodução social”, não tende, conforme já assinalamos, a fazer propostas elaboradas para tudo, o que seria pouco responsável, mas a apontar a diversidade e complexidade dos novos subsistemas que compõem o processo de desenvolvimento econômico e social. Frente a esta complexidade, e à rapidez das transformações, as grandes simplificações tradicionais, que continuam a polarizar as nossas atitudes políticas, estão simplesmente ultrapassadas.

Uma realidade caracterizada por grande diversidade, crescente complexidade e mudança acelerada, já não se acomoda com mastodontes burocráticos governamentais ou empresariais: as pesadas máquinas estatais da saúde herdadas do *welfare state*, por exemplo, são tão inoperantes, ainda que menos nocivas, quanto as gigantescas máquinas de intermediação privada da saúde.

Quando analisamos a nossa capacidade de regulação social, que inclui desde as tradicionais estruturas centralizadas de governo, até os prehistóricos latifundiários e os tecnocratas especializados em especulação financeira dos grandes bancos que utilizam avançadíssimas tecnologias para desviar o dinheiro das atividades produtivas, ou ainda os prepotentes presidentes de empresas que se eximem da responsabilidade das consequências sociais e ambientais das suas atividades, sem esquecer os gigantes do tráfico de armas e de drogas e as estruturas militares e policiais associadas, só podemos constatar a que ponto as tecnologias avançaram mais do que a nossa capacidade política e institucional.

O ser humano é um excelente técnico, mas um péssimo organizador social. O objetivo vital da humanidade neste momento histórico não é inventar um chip mais rápido. É criar capacidade de gestão social, de controle sobre o nosso próprio desenvolvimento.

Há um escolho a ultrapassar, que é essencialmente político e teórico mas também psicológico, vinculado à nossa impotência para nos organizarmos como sociedade civilizada: trata-se da nossa divisão natural em uma parte da sociedade que puxa para o lado do Estado, e outra que puxa para o lado da empresa, quando precisamos repensar a articulação dos diversos interesses e dos diversos mecanismos. Neste sentido, os paradigmas herdados na esquerda e na direita podem estar dificultando a construção de uma regulação viável.

Onde fica nisso a punição dos nossos culpados favoritos? Provavelmente em lugar algum. Nenhuma pessoa sã de espírito poderá negar os imensos acertos de Karl Marx, ao prever que a crescente escala e interdependência dos processos econômicos leva inevitavelmente a sociedade a ultrapassar o vale tudo do liberalismo e optar por alguma forma de organização social da atividade econômica; como é absurdo olhar para os mecanismos de regulação empresariais e ver os problemas ambientais e sociais sem ver os progressos tecnológicos e produtivos que estes mecanismos estimularam.

A visão que extraímos dos capítulos referentes às áreas de produção, infraestruturas econômicas, intermediação financeira e comercial, e políticas sociais, é que a realidade diversificada e complexa que enfrentamos, e sobretudo o processo de mudança permanente que se tornou a sua característica principal, exigem subsistemas diversificados e articulados de regulação, e já não se contentam com os paradigmas simplificadores tradicionais.

Na área das atividades produtivas o mercado continua a ser o mecanismo regulador dominante. No entanto, vê-se rapidamente complementado e em numerosas atividades suplantado por outros mecanismos. Quando 35% do comércio internacional constitui comércio intra-empresarial, isto significa que amplos setores se regem por sistemas administrativos e não de livre mercado, denominados de *managed market*, ou mercado administrado, na falta de termo mais adequado. Na realidade, o que é um mercado que é “administrado”? Na mesma linha de evolução, nenhuma empresa que trabalha com *just in time* pode esperar que o seu fornecedor apareça no “mercado”: com isso amplas galáxias empresariais se articulam através de complexos contratos de médio e longo prazo, criando sistemas inter-empresariais articulados que também pouco têm a ver com uma concepção tradicional de mercado.

Aqui, como em outros setores, o *mercado* aparece com grandes letras brilhantes na porta principal, mas o planejamento entrou pela porta lateral e rege cada vez mais os processos realmente existentes. Em outro nível, o que dizer dos moderníssimos gigantes do campo, latifúndios que nem produzem nem deixam produzir, mas obedecem aos sofisticados cálculos financeiros que mostram que com o crescimento demográfico investir na especulação fundiária ainda constitui uma excelente aplicação? E como regular através do mercado bens que não são produtos indefinidamente reproduzíveis mas heranças naturais que pertencem também a gerações futuras?

Na área das infraestruturas econômicas, os sistemas público e privado se viram igualmente dominados por grandes empreiteiras que corrompem sem muita diferenciação uns como outros, e se transformaram em gigantes desequilibradores tanto das decisões públicas como dos mecanismos de mercado. Para esta área se deslocaram as estruturas tradicionais de trustes e cartéis da primeira metade do século, quando nas atividades produtivas a tendência se deslocou para sistemas mais modernos de gestão empresarial e inter-empresarial. As infraestruturas econômicas exigem grandes investimentos, visão sistêmica e objetivos de longo prazo, coisas que o mercado não favorece. A nova regulação exigirá bastante mais planejamento central para assegurar a sinérgia e coerência das redes de infraestruturas, sistemas renovados de controle social dos usuários para reduzir a corrupção e assegurar uma visão de longo prazo. Isto por sua vez não impede que as infraestruturas criadas sejam geridas através de empresas privadas - desde que a gestão seja subdividida em segmentos de atividades que assegurem existência efetiva do mercado. Em outros termos, não é a alternativa mercado/Estado que prevalece aqui, mas uma articulação diferenciada de mecanismos nas áreas de decisão (Estatal), construção (privada com controle Estatal e público não-Estatal), gestão (privada com

mecanismos de participação de usuários) e controle (público descentralizado e público não-Estatal) dos diversos setores.

Na área da intermediação comercial e financeira, a facilidade de articulação dos sistemas privados de intermediários, que trabalham essencialmente com fluxos e informação, desequilibrou profundamente a relação entre o cliente e o empresário, gerando um autêntico capitalismo de pedágio que prejudica inclusive as atividades produtivas. A criação de gigantes estatais não será aqui mais produtiva do que o mercado cartelizado. E a abertura não será suficiente para assegurar competição, pois o processo de articulação internacional, em particular dos intermediários financeiros, é extremamente rápido, e leva a um reforço da cartelização interna como mecanismo de defesa. Esta área exige a coexistência de instituições públicas e privadas, e um sólido controle, por parte do Estado central articulado com instâncias descentralizadas e associações de usuários, para evitar tanto o estrangulamento das atividades produtivas como a espoliação dos usuários com pedágios crescentes e sem controle.

Na área das políticas sociais, está cada vez mais claro que tanto o modelo de mercado como o modelo de grande burocracia estatal deixam de responder às necessidades extremamente diversificadas da sociedade. Sistemas capilares como a saúde ou a educação exigem sobretudo participação comunitária direta na gestão dos sistemas, através de uma descentralização radical. Qual a capacidade de um ministério da saúde determinar se milhões de faturas vindas de todas as partes do país correspondem a serviços efetivamente prestados? E qual o futuro dos sistemas preventivos, de longe os mais eficientes em termos de custo-benefício, se a saúde é controlada pela indústria da doença? As tecnologias modernas hoje permitem a organização de subsistemas extremamente descentralizados de gestão de hospitais, de escolas, de emissoras de televisão, funcionando em redes interativas geridas de forma democrática, com participação direta dos usuários. Aqui, não é nem o “mercado” nem o *big brother* que devem ter a última palavra: são sistemas comunitários de regulação com forte participação de financiamento público descentralizado.

De uma forma ou outra, estamos condenados, frente aos dramas que enfrentamos e à potência das tecnologias que manejamos, a aprender a nos governar. E governar não é mais optar por alguma árvore de natal ideológica, estatista ou liberal, com as suas simplificações, mas articular sistemas diferenciados e complexos de regulação. E a articulação de mecanismos diferenciados de regulação que exige a sociedade complexa moderna, passa por uma proposta bastante simples: muito mais democracia.

Bibliografia

- Banco Mundial** - *Brasil: despesas do setor público com programas de assistência social* - Documentos do Banco Mundial, Washington 1988, vols. I e II.
- Banco Mundial** - *Brazil: Reforming the Telecommunications Sector - Policy Issues and Options for the 1990's* - Report #10213-BR, Washington, December 21, 1992
- Barnet**, Richard J. and John Cavanagh - *Global Dreams: imperial corporations and the new world order* - Touchstone, Simon & Schuster, New York 1994
- Barr**, Nicholas - *Pessoas em transição: reformando a educação e a saúde* - Finanças & Desenvolvimento, FMI/Banco Mundial, Washington, setembro 1996
- Becker**, Gary S. - *Human Capital: one investment where America is way ahead* - Business Week, 11 march 1996
- Caldeira**, Jorge - *Mauá, Empresário do Império* - Companhia das Letras, São Paulo 1995
- Capistrano Filho**, David, e outros - *O SUS que dá certo* - in Florianita Campos e Claudio Maierovitch, *Contra a maré à beira-mar: a experiência do SUS em Santos*, Ed. Scritta, São Paulo 1996
- Casado**, José - *Arquivos mostram corrupção na Cesp* - O Estado de São Paulo, 12 de maio de 1996
- Chi**, Zhang - *Estudos de custos de túneis de metrô na França* - mimeo cedido por Rogério Belda
- Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento** - *O nosso futuro comum*, ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro 1988 (*Relatório Brundtland*)
- Dallari**, Dalmo - *O poder dos Juizes* - São Paulo, Saraiva 1996
- Dezalay**, Yves - *Les marchands de droit: la restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit* - Paris, Fayard 1992
- Dowbor**, Ladislau - *Formação do Terceiro Mundo*, São Paulo, Brasiliense, 1994
- Dowbor**, Ladislau - *Urban Children in Distress: practical guidelines for local action* - Development, Journal of the Society for International Development, 1996:I, Blackwell Publishers, Oxford (UK), Cambridge (USA), 1996
- Energy for Sustainable Development** - *Journal of the International Energy Initiative*, Holland, fax 91-80-554.3563
- Fiocca**, Demian Fiocca - *A mão de obra custa pouco no Brasil*, Folha de São Paulo, 14 de fevereiro de 1996
- Friedmann**, John - *Empowerment: the Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge 1992
- Galbraith**, John Kenneth - *A sociedade justa* - Rio de Janeiro, Campus, 1996 (tradução de *The good society*)
- Genro**, Tarso e José Antonio Alonso - *Um exemplo concreto de reforma do Estado*, Folha de São Paulo, 12 de junho de 1995
- Gerlach**, Michael - *Alliance Capitalism* - University of California Press, 1992
- Goldenberg**, José and Thomas B. Johansson - *Energy as an Instrument for Socio-economic Development*, Sustainable Environment and Energy Division, UNDP, New York 1995
- Gomes da Silva**, José - *Reforma Agrária* - Folha de São Paulo, 5 de dezembro de 1995.
- Goudzwaard**, Bob and Harry de Lange - *Beyond Poverty and Affluence*, WCC Publications, Geneva 1991

- Hardinghaus**, Nicolás H. - *El desarrollo de la narcoeconomía internacional*, Nueva Sociedad, Caracas, Julio-Agosto 1995, n. 138.
- Homem de Mello**, Fernando e Gianetti da Fonseca - *Proálcool, energia e transportes* - FIPE/USP, São Paulo 1990
- Ianni**, Octavio - *A Idéia de Brasil Moderno*, Brasiliense, 1992
- IBAM** - *Consulta nacional sobre a gestão do saneamento e do meio ambiente urbano* - Relatório Final - Rio de Janeiro, 1995
- IBGE** - *Recursos Naturais e Meio Ambiente: uma Visão do Brasil*, Rio de Janeiro 1993
- Instituto Cidadania** – *Projeto Moradia* – São Paulo, Maio 2000 www.icidadania.org.br
- IPEA/PNUD** – *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996* – Brasília, Pnud, Ipea, 1996
- Klinkenborg**, Verlyn - *A farming Revolutions: Sustainable Agriculture* - National Geographic, December 1995
- Korten**, David - *When Corporations Rule the World* - Berrett-Koehler, California 1995
- Kurtzman**, Joel - *The Death of Money*, Simon & Schuster, New York 1993
- Le Monde Diplomatique** - *Médias e controle des esprits*, Manières de voir N° 27, Paris 1995
- Leonardis**, Ota de; Diana Mauri e Franco Rotelli - *L'impresa sociale* - Anabasi, Milano 1994.
- Lévy**, Pierre - *L'intelligence Collective*, La Découverte, Paris 1994
- Lévy**, Pierre – *Tecnologias da Inteligência* – Editora 34, São Paulo 1992
- Ministério da Justiça**, Secretaria Nacional de Direitos Humanos – *Direitos Humanos no Cotidiano* - co-edição Ministério da Justiça, Unesco, Usp, Brasília 1998
- Morais**, Fernando - *Chatô* - Companhia das Letras, São Paulo 1994
- Morin**, Edgar et Sami Naïr – *Une politique de civilisation* – Arléa, Paris 1997
- Mukergee**, Madhusree - *Bhopal 10 years later* - Scientific American, June 1995
- OIT** - *El empleo en el mundo 1995* - Geneva 1995
- Orozco**, Omar Guerreiro - *Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural* - Revista do Serviço Público, Ano 47, vol. 120, número 2, maio-agosto 1996
- Ortiz**, Renato - *Cultura, modernidad e identidades*, Nueva Sociedad, Mayo/Junio 1995
- PACE** - *Program for Advanced Communications in Europe*, OCDE, Brussels 1992.
- Parfit**, Michael - *Diminishing Returns: Exploiting the Ocean's Bounty* - National Geographic, November 1995
- Passet**, René - *Emprise de la Finance*, Manière de Voir, Le Monde Diplomatique, Novembre 1995.
- Pinheiro**, Paulo Sérgio - Coordenador - *Os Direitos Humanos no Brasil 1995* - Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo, São Paulo 1995
- Pinheiro**, Paulo Sérgio, e Sérgio Adorno - *Violência contra crianças e adolescentes, violência social e Estado de direito* - São Paulo em Perspectiva, Vol 2, n° 3, jul/set 1988, Fundação Seade
- PNUD** – *Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano* – vários anos, Nações Unidas, New York <http://undp.org/dhro>
- PNUD** – *Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano*, vários anos www.undp.org/hdro
- Presidency of South Africa** - *White paper on the transformation of public services*, South Africa, Pretoria, November 1995

- Putnam, Robert** – *Bowling Alone: the collapse and revival of American Community* – Simon & Schuster, New York 2000
- Putnam, Robert** – *Comunidade e Democracia* – Ed. FGV, São Paulo 1996
- Ramonet, Ignacio** - *Pouvoirs, fin de siècle*, in “Les Nouveaux Maîtres du Monde”, Le Monde Diplomatique, coll. Manière de Voir N° 28, 1996
- Rolnik, Raquel** – *Exclusão Territorial e Violência* - São Paulo em Perspectiva, publicação da Fundação Seade, out/dez 1999, número intitulado *A Violência Disseminada* (impresso em setembro 2000) www.seade.gov.br
- Safina, Carl** - *The World's Imperiled Fish* - Scientific American, November 1995
- Santos, Milton** - *Espaço, ciência e técnica* - São Paulo, Hucitec, 1995
- Schiavo-Campo, Salvatore** - *A Reforma do Serviço Público* - Finanças e Desenvolvimento, FMI/BIRD, Washington, setembro 1996
- Schmidheiny, Stephen** - *Mudando o rumo - uma perspectiva empresarial global sobre o desenvolvimento e o meio ambiente* - Business Council for Sustainable Development - Cambridge, MIT 1992, editado no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro 1992
- Singer, Paul** - *Desemprego e exclusão social* - São Paulo em Perspectiva, vol. 10, jan-mar 1996
- Soares, Luis Eduardo** – *Meu casaco de general* – Companhia das Letras, São Paulo 2000
- Sobral, Helena Ribeiro** - *O meio ambiente e a cidade de São Paulo* - Makron, São Paulo 1996
- Souza, Márcio Vieira de** - *As vozes do silêncio: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil* - Fondation pour le Progrès de l'Homme/Diálogo, Paris/Florianópolis, 1996
- Sposati, Aldaiza** - *O mapa da exclusão social* - São Paulo, 1995
- Suplicy, Eduardo** – *Programa de Renda Mínima* – Brasília, Dezembro de 1995, Gabinete do Senador
- Tanzi, Vito e Ludger Schuknecht** - *Reforma do governo nos países industrializados* - Finanças & Desenvolvimento, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, Setembro 1996
- Teixeira, Ib** - *A macroeconomia da violência* - Conjuntura Econômica, Maio 1995
- Toffler, Alvin** - *Powershift: knowledge, wealth and violence at the edge of the 21st century* - Bantam Books, New York 1991
- UNCHS** - *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996* - Oxford University Press 1996
- UNCTAD** - *World Investment Report* - New York and Geneva, 1995
- UNCTAD/Division on Transnational Corporations and Investment** - *Transnational Corporations* - Vol. 3, N° 1, February 1994
- United Nations Research Institute for Social Development (Unrisd)** - *States of Disarray: the social effects of globalization* - London, March 1995
- World Bank** - *The World Development Report* – vários anos, Oxford University Press
- World Bank** - World Bank Survey of Operators - *Capital Costs of Typical Rail Systems*, s.d.
- Zorpete, Glenn** - *Confronting the Nuclear Legacy, part II* - Scientific American, May 1996

Sobre o autor

Ladislau Dowbor nasceu na França em 1941, filho de poloneses que, com o final da Segunda Guerra, emigraram para o Brasil. Viveu inicialmente em Belo Horizonte, e em 1954 mudou para São Paulo, onde vive até hoje, já como brasileiro naturalizado. Em 1964 viajou para a Suíça, formando-se em Economia Política pela Universidade de Lausanne, na visão neo-clássica de Walras e Pareto. Voltou ao Brasil em 1968, e participou do movimento de resistência à ditadura militar, sendo exilado em 1970. Depois de vários anos como refugiado na Argélia, Chile e outros países, viajou para a Polónia onde obteve os títulos de mestre e de doutor em Ciências Econômicas, na Escola Central de Planejamento e Estatística, na linha de Oskar Lange e Michal Kalecki. Com a "Revolução dos Cravos" de Portugal, em 1974, foi convidado para trabalhar na Universidade de Coimbra. Em 1977, a recém-independente Guiné-Bissau o convidou para assumir a coordenação técnica do ministério do planejamento, sob a direção de Vasco Cabral, com quem trabalhou quatro anos, realizando ainda numerosas assessorias para as Nações Unidas.

Com a anistia voltou ao Brasil, e passou a lecionar economia e administração na Puc de São Paulo, onde continua até hoje, no setor de pós-graduação. Mais tarde passou a lecionar também no mestrado da Universidade Metodista de São Paulo. Paralelamente, continuou a trabalhar na organização de sistemas descentralizados e participativos de gestão econômica, na Guiné Equatorial em 1984, na Nicarágua em 1987, no Equador em 1990, dirigindo projetos das Nações Unidas. No período 1989-92 foi assessor de relações internacionais e Secretário de Negócios Extraordinários da Prefeitura de São Paulo, na gestão Luiza Erundina.

Atualmente desenvolve assessoria e pesquisa relativas aos sistemas descentralizados de gestão social, no quadro de prefeituras, governos de Estado e organizações internacionais como Unicef, Pnud/ops, Habitat e outras.

Tem numerosos estudos publicados em diversos países, entre os quais *O que é Capital?; Formação do Capitalismo Dependente no Brasil; Guiné-Bissau: a Busca da Independência Econômica; Formação do Terceiro Mundo; O que é Poder Local?*, todos pela Editora Brasiliense. *Aspectos Econômicos da Educação*, pela Ática. Pela editora Vozes, além de *A Reprodução Social*, publicou o *Mosaico Partido: a Economia sem Equações*, São Paulo 2000. Seus artigos e diversos estudos podem ser encontrados na home-page <http://ppbr.com/ld>