

O estado do futuro: um compromisso entre gerações

Pedro Pita Barros



FUTUREFORUM

Resumir um dia de trabalho intenso, sendo esse dia uma síntese de cinco anos de atividades e projetos, é necessariamente complicado. Proponho que a leitura deste resumo seja um ponto de partida para visitar os elementos que vir como mais importantes, mais curiosos ou que lhe deixam questões e *puzzles* em aberto, publicamente disponibilizados pela Fundação Calouste Gulbenkian. Aí encontrará muita informação e mais detalhe sobre os vários projetos e resultados.

A pergunta fundamental, subjacente a todo o projeto, é simples de formular: o que queremos deixar às gerações futuras?

A resposta pode ser dada de muitas formas e o modo de a construir define os valores e princípios que temos enquanto sociedade. Para dar uma resposta completa a esta pergunta implica abarcar, além do ambiente e do planeta, outras dimensões essenciais da vida humana.

Muito frequentemente existe uma distância, que pode ser muito grande, entre o que se afirma como intenção e as práticas, as decisões que são tomadas, a todos os níveis da economia e da sociedade. Por este motivo, devemos começar, na procura de resposta(s) à pergunta colocada, por saber se estamos a tomar boas decisões coletivas, em vários domínios relevantes para a vida das gerações futuras. E por “boas decisões” entendem-se decisões que não limitam as opções das gerações futuras mais do que as limitações enfrentadas pelas gerações atuais e, se possível, até tenham menos limitações.

Surgem, então, para discussão e análise, estudos em quatro áreas: mercado de trabalho, habitação, contas públicas e ambiente.



© FCC / Mária Lessa

Uma conclusão geral foi partilhada pelos quatro estudos: há legítimas dúvidas sobre estarmos “a deixar o que queremos às gerações futuras”. Ou, numa versão menos técnica, é muito provável que a continuar-se o trajeto atual as gerações futuras venham a ter menos oportunidades nas suas vidas face às gerações precedentes, pelo menos nestas quatro dimensões.



© FCC / Mária Lessa

No domínio do ambiente, fica claro que os limites aceitáveis na emissão de gases com efeito de estufa, na produção de resíduos, na poluição da água e do ar, foram excedidos de forma sistemática. As gerações futuras vão viver com limites que não foram respeitados pelas gerações anteriores e, muito provavelmente, vão viver com limites mais baixos, para compensar os excessos das recentes gerações passadas.

No domínio das contas públicas, a dívida pública a ser paga é um peso desproporcionado na vida das gerações futuras, e não tem uma solução fácil e imediata.

No domínio da habitação, há uma crescente dificuldade de cada nova geração em iniciar vida independente em casa própria.

No mercado de trabalho, cada nova geração a iniciar a sua vida ativa tem um maior volume de contratos precários e salários que crescem menos com o nível de escolaridade por comparação com o sucedido com gerações anteriores.

A evolução nestes quatro domínios é de um grande contraste com o que se passou no último século e meio. Conhecer estas conclusões leva à necessidade de pensar como fazer melhor, em cada uma destas áreas, e de uma forma geral na tomada de decisão. Em concreto, obrigam a pensar em como fazer com que os processos de decisão coletiva incluam, de forma regular, ativa e útil, os interesses das gerações futuras. A pensar em que mecanismos se podem, e devem, criar para uma melhor tomada de decisão, pública ou privada.

As sessões de debate, tendo por base os estudos referentes aos quatro domínios assinalados, trouxeram ideias para reflexão. Algumas dessas ideias com claro potencial para fazerem parte de ação futura. Sobre o **mercado de trabalho**, três ideias centrais para exploração futura foram identificadas. A primeira ideia ressalta o papel da informação a ser disponibilizada para que as pessoas procurem a melhor formação para o desejado percurso profissional. O desafio é encontrar a forma de intervenção possível que mitigue a transmissão de desigualdades entre gerações. Além de assegurar que há igualdade de oportunidades, há que garantir o conhecimento por todos da existência dessas oportunidades. A segunda ideia é a criação da possibilidade de uma paragem sabática para requalificação, como parte do percurso profissional do longo de uma vida ativa de maior duração e com mais frequentes mudanças estruturais nas competências requeridas. A terceira ideia foca no papel da discriminação positiva, dentro das políticas públicas de emprego e de apoio à atividade económica (e não apenas apoio às muito pequenas empresas). Presente nestas ideias está uma visão de sociedade que favorece escolhas individuais de percursos profissionais, com eventuais mudanças a meio da vida ativa.

No **domínio da habitação**, também se encontram três ideias chave a merecer destaque, como resultado da discussão do painel. Primeira ideia, deve-se deixar de pensar apenas em ter casa própria e adotar um princípio mais amplo, ter a casa adequada em cada ponto do ciclo de vida (a dimensão e a localização mais apropriadas mudam ao longo da vida). A segunda ideia vem no seguimento da primeira e consiste em reconhecer que o atual sistema fiscal português desincentiva a mobilidade em termos de habitação. A terceira ideia deixada é a de não ignorar a intervenção de políticas públicas do lado da oferta (colocação de habitação no mercado, seja para aquisição seja para arrendamento). Nestas ideias surge uma visão de sociedade mais amiga de uma resposta à questão inicial do que queremos deixar às gerações futuras: deve-se procurar que cada geração possa ter a casa adequada a cada momento do seu ciclo de vida, e não se ficar preso à noção de uma casa para toda



© FCC / Márcia Lessa

a vida. Uma maior mobilidade entre habitações é favorável às gerações futuras, aproximando-as das oportunidades que tiveram as gerações passadas.

No domínio das **contas públicas**, sobre o problema da gestão da dívida pública, houve um claro consenso entre os intervenientes no debate. Todos os participantes querem mais crescimento e salários mais elevados. É, aliás, difícil discordar deste desejo comum. As dúvidas e incertezas instalam-se quanto ao modo de concretizar esse desejo, e de uma forma que seja compatível com o propósito de melhores condições económicas, menor peso da dívida pública sobre as gerações futuras. Três ideias destacam-se deste debate. A primeira, a importância e a necessidade de pensar de forma diferente a tributação. Em concreto,

Avançar no caminho de políticas públicas mais atentas às gerações futuras tem que definir metodologias a ser usadas no futuro para assegurar que as gerações futuras são tidas em conta em cada momento, mais do que enunciar hoje medidas e propostas a serem adotadas.

pensar em como complementar as receitas dos impostos sobre o rendimento e sobre o consumo com tributação sobre novas realidades económicas. A segunda ideia, redistribuir mais para crescer mais. Não sendo necessariamente uma ideia consensual, merece uma discussão adequada: que redistribuição, se alguma, consegue assegurar maior crescimento e que características tem essa redistribuição. Por fim, a consideração de políticas de imigração mais amigas das famílias, ajudando a inverter ou a mitigar o declínio demográfico.

A intenção comum, a visão de sociedade, presente nestas três ideias é simples: reduzir o peso da dívida pública deixada às gerações futuras através de maior crescimento, que proporciona maior receita fiscal ao Estado mas também maior rendimento depois de impostos às gerações futuras.

No **domínio do ambiente**, houve, por parte dos participantes no painel, um diagnóstico consensual: estando-se a consumir além dos limites ambientais, é crucial “internalizar as externali-

dades”. Isto é, em linguagem comum, fazer repercutir nas decisões tomadas, a todos os níveis, os efeitos ambientais. E entre esses efeitos têm de ser incluídos os custos que as decisões de hoje possam ter para as gerações futuras. Este diagnóstico, não sendo novo, necessita de ser lembrado. Conforme igualmente afirmado, em geral, as políticas e as intervenções existentes vão na direção certa, mas à velocidade errada (demasiado lenta). Daí que lembrar princípios partilhados ser crucial para manter a direção e acelerar a velocidade de definição e aplicação de medidas. As três principais ideias resultantes deste painel sugerem dois caminhos e um desafio ainda a ser ultrapassado. O desafio é a dificuldade para um consumidor individual o que é, e não é, um produto amigo do ambiente, de forma a refletir essa informação nas suas escolhas. Sendo essa informação útil para todos os consumidores, há espaço para medidas que ajudem nessa identificação e assim levar a escolhas que sejam menos penalizadoras das gerações futuras. A segunda ideia central apresentada foi a proposta de definição de taxas ambientais progressivas e previsíveis para os próximos anos. O conhecimento antecipado de um agravamento progressivo das taxas ambientais é, por seu lado, um mecanismo indireto para induzir inovação, em processos e em produtos, menos prejudicial nos seus efeitos ambientais. Finalmente, a terceira ideia a destacar é o papel das comunidades locais nas discussões relativas à utilização de recursos ambientais, sobretudo numa lógica de efeitos que perdurem além das gerações atuais.

Subjacente a toda a discussão esteve uma visão de sociedade que se descreve como de melhoria do ambiente, usando e desenvolvendo tecnologia como parte da solução, e aceitando alterações, hoje, ao que é feito pelas atuais gerações.

As ideias e sugestões resultantes dos debates realizados contribuem para melhores políticas públicas. Ter novas ideias, que sejam consensualizadas dentro da sociedade, é um passo necessário, mas não suficiente. Avançar no caminho de políticas públicas mais atentas às gerações futuras tem que definir metodologias a ser usadas no futuro para assegurar que as gerações futuras são tidas em conta em cada momento, mais do que enunciar

hoje medidas e propostas a serem adotadas (e que estarão, mais ano menos ano, desatualizadas). É útil, neste ponto, recordar um princípio essencial a ser respeitado pelos processos de decisão coletiva: “uma política é justa para todas as gerações quando permite responder às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas necessidades”. Construir um modo rápido, porém rigoroso de apreciar se uma política ou decisão é justa para todas as gerações tem que ultrapassar dois desafios fundamentais: assegurar que gerações futuras são “ouvidas” e medir o impacto (previsível) das propostas no longo prazo.

A elaboração de uma metodologia que seja fácil de utilizar por todos os interessados foi o resultado da preocupação de apoiar a definição de decisões públicas e privadas para que tenham em consideração os interesses das gerações ainda sem “voz”.

A introdução pública desta metodologia, nos seus contornos essenciais, assentou na apresentação de cinco questões base (o extenso detalhe da metodologia e como melhor se pode usar encontra-se **publicamente disponível**) e dos cinco passos envolvidos (diagnóstico, impacto, cenários, processo e conclusões). As cinco perguntas de partida são fáceis de fazer, embora detrás da sua simplicidade se esconda uma complexidade de elementos de análise, chamados a serem explicitados sempre que a resposta a uma das perguntas sugerir a possibilidade de uma proposta que não é justa para todas as gerações.

Cada pergunta é, na verdade, uma porta de entrada para uma dimensão de possível injustiça para alguma geração. Estas perguntas ligam-se rapidamente aos estudos sobre os domínios do ambiente, contas públicas, habitação e mercado de trabalho, ilustrando a sua utilidade.



A primeira pergunta é se a política ou decisão em apreciação afasta Portugal da sua visão de futuro. Esta pergunta obriga a que se conheça, ou se tenha pelo menos uma ideia razoável, do que se pretenda para o futuro. Por exemplo, se a sociedade portuguesa tiver como valor comum produzir e consumir dentro dos limites ambientais que não prejudiquem as gerações futuras, então uma política ou decisão que afasta ainda mais a posição nacional desses limites, aumentando a situação de excesso, dará uma resposta positiva à pergunta. E essa resposta positiva leva à necessidade de uma avaliação aprofundada, com indicação de impacto e possíveis cenários. A existência de um processo de análise não significa que a proposta é rejeitada. Significa que terá de mostrar vantagens suficientes para que seja considerada uma medida justa para todas as gerações.

A segunda pergunta é se a proposta desfavorece alguma geração, atual ou futura. Vai diretamente ao aspeto central de efeitos sobre gerações diferentes (que é distinto de se afetarem distintamente grupos etários diferentes num mesmo momento do tempo, que será retomado na terceira pergunta). Esta pergunta só terá resposta negativa se não houver gerações, presentes ou futuras, que fiquem a perder com a proposta. Uma vez mais, uma resposta positiva leva para a fase de avaliação em detalhe. Tomando um exemplo do debate, tributar mais hoje novas modalidades de atividade económica desfavorece as gerações atuais (ou uma parte das gerações atuais). Emitir mais dívida pública hoje, a ser paga no futuro, desfavorece gerações futuras. Qualquer destas situações dá resposta positiva à pergunta e leva à necessidade de análise detalhada.

A terceira pergunta é se a medida apresentada desfavorece alguma faixa etária da população. Esta pergunta complementa a anterior, ao olhar para o equilíbrio entre gerações atualmente existentes. Tomando um exemplo do domínio da habitação, uma proposta de medida que subsidie o arrendamento a jovens trata de forma diferente grupos etários distintos, sendo que uns serão favorecidos e outros não. Será também um caso de análise detalhada, antes de classificar a medida como sendo justa, ou não, para todas as gerações.

A quarta pergunta questiona se a proposta reforça a transmissão de desigualdades injustificadas entre gerações. Esta pergunta introduz um elemento dinâmico, de apreciação de efeitos produzidos sobre a evolução da sociedade. Retomando o exemplo anterior de uma eventual proposta de apoio ao arrendamento jovem, não é visível como reforçará a transmissão entre gerações de desigualdades injustificadas se garantir à partida igualdade de oportunidades a todos os jovens. Neste exemplo, a resposta a esta quarta pergunta seria negativa.

Por fim, a quinta pergunta inquire se a proposta limita as escolhas das gerações futuras. Também aqui se coloca diretamente na atenção do decisor o efeito sobre as gerações que ainda não existem. Tomando um exemplo do domínio ambiental, a destruição de um ecossistema para construção de uma barragem de água para produção de eletricidade altera e limita as escolhas das gerações futuras. Emissão de mais dívida pública limita o que as gerações futuras fazem com as receitas de impostos. Num exemplo do mercado de trabalho, um novo tipo de contrato de trabalho não limita as gerações futuras pois poderão aprovar, quando existirem, o tipo de contratos de trabalho que acharem adequados. Nos dois primeiros exemplos, haveria uma resposta positiva e deveria passar-se a análise detalhada. No último exemplo, a resposta seria negativa.

É natural a dúvida sobre a exequibilidade prática deste tipo de instrumentos. E por isso, para demonstrar a sua facilidade de uso, encontra-se disponível um conjunto de exemplos de aplicação, desenvolvidos por entidades como o Banco de Portugal, o Tribunal de Contas e o Conselho das Finanças Públicas, que os comentaram de forma sumária. Numa reflexão breve sobre a experiência de utilização desta metodologia para reconhecer os efeitos sobre as gerações futuras, foi consensual que o esforço de responder às perguntas e construir depois, quando justificado, a análise detalhada com os diferentes passos preconizados, levou a pensar noutros elementos além dos habituais em cada instituição, e cumpriu o objetivo de tornar explícita a preocupação com as gerações futuras nos processos de conhecimento, avaliação



© FCG / Márcia Lessa

e decisão. Da experiência do Banco de Portugal, que analisou a reforma do cálculo das pensões, resultou um novo olhar sobre um tema que estava aparentemente muito explorado. A análise realizada pelo Tribunal de Contas ao mecanismo de lay-off simplificado mostrou a versatilidade da metodologia para ser aplicável a medidas mesmo quando estas não pareçam ser à partida um exemplo perfeito para responder a todas as perguntas. Do comentário feito pelo Conselho das Finanças Públicas, ficou patente a possibilidade de uso das cinco perguntas e de toda a análise subsequente (se necessário) quando analisam riscos e emitem recomendações sobre as opções associadas com as contas públicas.

O esforço desenvolvido na produção desta metodologia coloca a Fundação Calouste Gulbenkian e a School of International Futures numa posição de liderança internacional quanto às preocupações de reconhecimento das gerações futuras nas grandes decisões que hoje que as irão afetar. O painel seguinte trouxe precisamente **duas visões internacionais, do País de Gales e da OCDE**, que reforçam a importância do problema e sobretudo a

importância de encontrar mecanismos que ajudem a definir políticas justas para todas as gerações.

O País de Gales desenvolveu um processo próprio de criação da sua visão para futuro. As políticas públicas propostas devem então estar alinhadas com essa visão, que envolveu criar um processo de decisão, em lugar de propor “a reforma” ou “a política”. Como exemplo da diferença que faz ter um referencial desta natureza, a procura de “prosperidade” em vez de “crescimento” (medido pelo PIB) e a adoção de quatro pilares de interesse (ambiental, social, económico e cultural) leva à apresentação de propostas de intervenção pública diferentes face ao que era a tradição passada. Na intervenção da OCDE, frisou-se a importância de haver um compromisso forte e permanente com a procura de “justiça para todas as gerações”. Esse compromisso pode ser tornado visível para todos através do uso da metodologia desenvolvida, e divulgação pública dos seus resultados nas situações mais importantes de decisão pública. O reconhecimento da importância dos interesses de todas as gerações tem que se traduzir, para as gerações ainda não nascidas, em processos de decisão que contem-

plem esses efeitos, havendo ou não alguma entidade ou agente que as procure representar.

Por fim, quase a terminar a jornada de trabalho, foi dada **voz às gerações**, nomeadamente às novas gerações. Nas intervenções realizadas, chamou a atenção a falta de confiança das gerações mais novas nas gerações mais velhas. Há o reconhecimento de se ter atualmente mais e melhor informação e, por isso, surgirem uma ação e uma preocupação maiores também por parte das gerações mais velhas. Uma das consequências da falta de confiança das gerações mais novas é o seu afastamento dos mecanismos de decisão pública (“a política”). É necessário mostrar por ações que os efeitos sobre as gerações futuras são levados a sério nos processos de decisão. É essencial criar mecanismos mais permanentes de promoção do diálogo e do conhecimento entre gerações. Há vontade de encontrar formas de contacto que ajudem as diferentes gerações a trabalharem em conjunto para solucionar problemas, aproveitando a energia e o conhecimento de vida presentes nas diferentes gerações em doses diferentes.

A inclusão da preocupação com as gerações futuras nas decisões públicas implica que haja um processo político em que tal esteja presente. A análise e discussão das atuais formas de decisão política



© FCG / Mária Lessu

mostra que é possível ter **decisões públicas orientadas para o longo prazo**, incluindo os efeitos sobre as gerações futuras. Há, de acordo com a experiência recente revista, diversos caminhos que podem ser percorridos. Não se está, por isso, perante uma impossibilidade. Mas não é certo que os efeitos sobre as gerações futuras sejam considerados. Existem muitos exemplos de decisões em que as gerações futuras foram ignoradas. É consensual, e foi acentuado na discussão que é consensual a existência de um défice em se falar de justiça intergeracional no discurso político, implicando que na prática as preocupações de justiça com todas as gerações terá um papel menor do que os próprios atores políticos afirmam dever ter.

Existe dificuldade para o ator político tomar decisões de longo prazo. O tempo curto dos ciclos políticos e o “egoísmo político” associado contribuem para essa dificuldade. Foi referida a possibilidade de uma “comissão para o futuro” na Assembleia da República envolver diretamente os deputados numa explicitação dos efeitos nas gerações futuras das políticas públicas discutidas, sendo natural que deputados de diferentes gerações participem nessa comissão.

Resulta da análise feita, sem surpresa, a importância da negociação e a importância do diálogo e sobretudo a importância do tempo adequado, momento e duração, para que essa negociação e esse diálogo produzam consequências. Três ideias centrais foram trazidas à discussão. Primeiro, o diálogo não se limita ao processo de construção e aprovação de medidas, tem que ter lugar também durante a vigência das medidas, para aceitação e eventual ajustamento das mesmas.

Segundo, a necessidade de compromisso com medidas de longo prazo poderá de algum modo ser satisfeita com a colocação de medidas nos programas eleitorais.

Terceiro, uma maior participação direta das diferentes gerações no processo legislativo será igualmente uma forma de assegurar a incorporação na elaboração de políticas de uma maior preocupação com todas as gerações (sendo que está em aberto qual a melhor solução para obter essa maior participação direta). Será essencial ter os



© FCC / Márcia Lussa

jovens no centro da ação, no próprio processo de decisão, e não apenas em órgãos consultivos junto de quem decide.

A terminar, mostrou-se que foram ultrapassadas duas barreiras para que se consiga atuar de forma consistente na resposta à pergunta inicial, “o que queremos deixar às gerações futuras?”. A barreira à ação da falta de conhecimento sobre a realidade atual deixa de se justificar. O que se sabe é suficiente para agir, mesmo que se queira saber sempre mais. A barreira à ação de não se saber como fazer é ultrapassada pela ferramenta desenvolvida, que permite apreciar se uma medida (ou política) é (provavelmente) justa para todas as gerações, ou não, reconhecendo as várias formas como decisões hoje podem afetar as gerações futuras.

O próximo passo natural é agir. Ter como hábito aplicar um crivo sistemático sobre as propostas de grandes decisões públicas e privadas no que respeita às suas consequências em termos de justiça para todas as gerações. Esse passo inicia-se agora.

O próximo passo natural é agir. Ter como hábito aplicar um crivo sistemático sobre as propostas de grandes decisões públicas e privadas no que respeita às suas consequências em termos de justiça para todas as gerações. Esse passo inicia-se agora.

