



ESPAÇOS IBERO-AMERICANOS

**A uma nova
arquitetura do Estado
para o desenvolvimento**



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

ESPAÇOS IBERO-AMERICANOS

**A uma nova
arquitetura do Estado
para o desenvolvimento**



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



Alicia Bárcena
Secretária Executiva

Antonio Prado
Secretário Executivo Adjunto

Jorge Máttar
Diretor
Instituto Latino-Americano e do Caribe
de Planejamento Econômico e Social
(ILPES)

Ricardo Pérez
Diretor
Divisão de Documentos e Publicações

Este documento foi elaborado sob supervisão de Alicia Bárcena, Secretária-Executiva da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e de Antonio Prado, Secretário-Executivo Adjunto dessa Comissão.

Os capítulos I e II contêm materiais resumidos do informe *La hora de la igualdad: Brechas por fechar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a) e do *Panorama social da América Latina* (CEPAL, 2010b), e o capítulo II é uma versão atualizada do documento *Panorama de la gestión pública en la hora de la igualdad* (CEPAL, 2011). Os textos sobre gênero e meio ambiente e mudança climática são contribuições de Sonia Montañó, Diretora da Divisão de Assuntos de Gênero, e Joseluis Samaniego, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos da CEPAL, respectivamente. Martín Hoppenhayn, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social, e Luis Yáñez, Oficial a cargo da Secretaria da Comissão, fizeram valiosos aportes aos capítulos inicial e final.

A coordenação e a redação geral estiveram a cargo de Jorge Máttar, Diretor do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) da CEPAL, Ricardo Martner e María Victoria Espada. Para a elaboração do documento contou-se com a inestimável colaboração dos funcionários do ILPES: Marianela Armijo, Rosario Bello, Luis Mauricio Cuervo, Ivonne González, Sergio González, Alejandra Naser, Luis Riffo, Alicia Williner e Lucy Winchester.

LC/G.2507

Copyright © Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB)

Todos os direitos reservados

Impresso em Nações Unidas, Santiago do Chile, outubro de 2011

Desenho da capa: José Domingo Arrieta

Índice

Prólogo	5
Capítulo I	
Brechas por fechar	9
1. Crescimento e investimento	13
2. Heterogeneidade produtiva	15
3. Ocupação e desemprego	16
4. Pobreza e indigência	17
5. Desigualdade de renda	20
6. Disparidades territoriais	22
7. Gênero	24
8. Meio ambiente e mudança climática	26
9. Brecha digital	28
10. Infraestrutura	32
11. Brechas fiscais	34
Capítulo II	
Caminhos por abrir	37
1. Desafios de uma macroeconomia para o desenvolvimento	39
2. Convergência produtiva	40
3. Políticas para maior igualdade e coesão territorial	41
4. Emprego com direitos	42
5. Proteção social	43
6. Igualdade de gênero	44
7. Integração do meio ambiente aos outros pilares do desenvolvimento, em um marco de sustentabilidade	45
Capítulo III	
Desafios de gestão pública	47
1. Compartilhar visões e estratégias de longo prazo	51
2. Construir a rota ao desenvolvimento	53
3. Definir as prioridades na agenda	54

4. Planejar o território	56
5. Adaptar-se à mudança climática	58
6. Medir os resultados da atividade governamental	59
7. Formular as prioridades no orçamento	61
8. Desenvolver marcos de gasto de médio prazo e orçamentos plurianuais	63
9. Consolidar a gestão pública para alcançar resultados de desenvolvimento	64
10. Avaliar políticas e programas públicos	66
11. Elaborar orçamentos mais transparentes	67
12. Construir governos abertos	68
13. Ampliar os espaços fiscais e os recursos disponíveis	70
14. Consolidar o papel redistributivo das finanças públicas	72
15. A um pacto fiscal pela igualdade	76

Reflexão final

Uma nova arquitetura estatal: Orientações para fechar as brechas e abrir caminhos	79
--	-----------

Bibliografia	85
---------------------	-----------

Prólogo

Em junho de 2010, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe apresentou à região sua proposta intitulada *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir*, na qual se verteram vários conceitos sobre uma nova arquitetura do Estado para o desenvolvimento. Os Estados que temos hoje enfrentam um grande déficit e são um reflexo de nossas contradições, de nossa heterogeneidade estrutural, de nossa longa história de desigualdades e iniquidades, de nossas fortuitas trajetórias políticas e de nossas inconclusas reformas fiscais. São Estados que não contam com suficiente credibilidade, nem como provedores de bens públicos, nem como arrecadadores fiscais, nem como fiadores da proteção social e nem como promotores da produtividade e do emprego.

No entanto, de nossas ruas surge um crescente clamor que demanda um papel cada vez mais central para o Estado. A equação entre mercado, Estado e sociedade que prevalece há três décadas tem se mostrado incapaz de responder às questões globais de hoje e de amanhã. O desafio, então, é colocar o Estado no lugar que lhe corresponde frente ao futuro.

Pensamos que a crise financeira mundial produziu uma inflexão que abre caminhos para repensar o desenvolvimento, nos que os atores sociais sejam os principais protagonistas, a fim de restituir a centralidade de três valores essenciais.

Em primeiro lugar, o valor do interesse geral e da provisão de bens públicos. Quando a sociedade fica reduzida a uma rede de relações privadas e a ação pública perde todo propósito social, o Estado se desprestigia e suas funções se reduzem então, não a prover bem-estar, mas a exigir obediência a seus cidadãos.

Quando os direitos econômicos, sociais e culturais passam de direitos humanos a serem meros direitos do consumidor, os direitos civis e políticos perdem conteúdo. Quando a ação política não muda nada do que se considera importante para a sociedade, surge a indignação de uns e a perplexidade de outros.

Daí a importância de recuperar a antiga ideia do interesse geral, que nos remete à criação e provisão de bens públicos por parte do Estado, em benefício de toda a sociedade. Esses bens públicos requerem investimentos de longo prazo e, portanto, acordos sociais com visão de futuro que lhes deem sustentação. São bens públicos, a educação e a saúde, a infraestrutura produtiva, os transportes, as comunicações, a energia, o meio ambiente, o investimento em ciência e tecnologia, a paz social, tanto interna como externa, a administração da justiça, as eleições democráticas e a segurança pública.

Junto a estes bens públicos tradicionais, os Estados devem ser capazes de participar no concerto internacional com responsabilidade para prover bens públicos globais, como a estabilidade financeira, o controle das pandemias e a segurança climática global.

Estamos convencidos de que se requer uma nova arquitetura estatal que permita que o Estado adote a condição de principal protagonista na garantia do bem-estar geral e na condução das estratégias de desenvolvimento de nossos países.

Em segundo lugar, temos o valor da visão estratégica concertada. As sociedades têm memória e constroem futuro. Para pensar e atuar sobre o desenvolvimento há que aprender com a experiência do passado de modo a pensar o futuro com visão estratégica. Como sucede na vida das pessoas, o futuro das sociedades se constrói ao longo do tempo: uma sociedade que não se educa, não investe em coesão social, não inova e que não constrói acordos nem instituições sólidas e estáveis, tem poucas possibilidades de prosperar.

Neste contexto, o Estado deve ser capaz de prover uma gestão estratégica com visão de longo prazo, ter um papel previsor e intervir na formulação de estratégias para orientar o desenvolvimento nacional. Isto exige ter presente que a ação estatal se desenvolve num cenário de poder compartilhado, pelo que a negociação e a construção de consensos nacionais estratégicos são, ao mesmo tempo, meio e fim.

Por isso mesmo, o Estado deve ter capacidade de promover diálogo que lhe proporcione maior legitimidade para arbitrar os distintos interesses, com objetivos socioeconômicos claros, mediante a regulação, o que implica o melhoramento de suas competências nesse âmbito.

Em terceiro lugar, e para privilegiar os anteriores, se encontra o valor da política. O modelo “neoliberal” atribuiu uma ênfase desmedida à figura do consumidor, em detrimento da do cidadão, e à neutralidade política dos critérios técnicos. Este modelo trocou os direitos sociais pelo consumo privado, onde o direito estava dado por um cartão de crédito, e a inclusão no mercado do crédito terminou sendo uma forma de inclusão social. Daí que nem todos os consumidores sejam iguais perante o mercado e, como consumidores, a desigualdade de acesso e poder os define. Em uma sociedade democrática, em contraste, os cidadãos são iguais em direitos e deveres e o voto não depende da capacidade de consumo. A democracia é, em última instância, o mecanismo de decisão dos cidadãos quanto a que bens públicos devem ser garantidos a toda a população e em que magnitude deve entregar-se. É a vontade cívica que toma essas decisões por meio das instituições da democracia. E essa mesma vontade cívica deve ser construída e preservada como bem comum, a ser cuidado pelas instituições do Estado. Enfim, trata-se de retomar o público como espaço do coletivo, da ação de todos os cidadãos, e não só do governo ou do Estado.

Estes três valores reclamam um novo papel do Estado e uma plena vigência da democracia. Somente com base na lógica democrática do cidadão, o Estado pode voltar a pôr no centro a noção de interesse geral, reposicionar o sentido do bem comum, investir na geração e provisão de bens públicos e recuperar a vocação de construção do futuro.

Esta nova arquitetura estatal deverá colocar o Estado no papel que lhe cabe na condução das estratégias de desenvolvimento de nossos países, superando a “subsidiariedade” proclamada pelo paradigma neoliberal. Para consegui-lo, devemos ser capazes de, a partir de uma visão crítica sobre seu desempenho histórico, de perfilar sua função, dotá-lo de ferramentas suficientes e encontrar seu lugar preciso e em equilíbrio com o mercado e o cidadão, bem como o equilíbrio ótimo desta trilogia na dinâmica do desenvolvimento.

Para isso, devemos eludir hipóteses que a evidência histórica hoje questiona e que, em seu devido momento, demonizaram, em forma alternada, o mercado e o Estado. A qualidade e a eficiência de nossos mercados dependerão, em grande medida, da qualidade e probidade de nossos Estados para regulá-los com mecanismos adequados de controle, de incentivos e de orientação. Sobretudo, fica claro que há funções que são responsabilidade do Estado, que deve velar pelo bem comum e pela coesão social.

O mercado por si mesmo não produz nem igualdade, nem bens públicos, nem se ocupa do longo prazo. Isto não significa negar a utilidade dos mecanismos de mercado nem das adequadas combinações público-privadas para a alocação de recursos e a provisão de serviços. Neste sentido, postular uma função de principal protagonista para o Estado não significa negar a importância das funções do mercado.

Os pilares propostos em *A hora da Igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir* como centrais para a futura agenda do desenvolvimento na região, abrem grandes desafios de políticas de Estado que concorrem para dinamizar o crescimento, promover a produtividade, fomentar maior articulação territorial, impulsionar melhores condições de emprego e institucionalidade trabalhista e prover bens públicos e proteção social com clara vocação universalista e redistributiva. Isto, contudo, requer uma visão de longo prazo, articulada com um árduo trabalho político, social e técnico com continuidade burocrática, política e financeira, uma visão que deve estar fundamentada no consentimento dos cidadãos, construído por pactos sociais nacionais e regionais.

Para fazer frente a estes problemas estruturais, a CEPAL propôs uma estratégia de desenvolvimento exaustiva destinada a erradicar a pobreza e a desigualdade. Trata-se de uma estratégia que reserva à igualdade um lugar central no desenvolvimento, que concede ao governo uma função vital e que apela a parcerias público-privadas para a formulação de políticas socioeconômicas.

A existência de gestão pública de qualidade é uma condição ineludível para alcançar maior convergência produtiva com igualdade. É tarefa do Estado a provisão de bens públicos (isto é, impulsionar o processo político por meio do qual estes bens encontram-se disponíveis), realizar ajustes na distribuição da renda e contribuir para a estabilização macroeconômica. Embora a região tenha matérias pendentes em todas estas tarefas, não cabe dúvida de que as funções de provisão de bens públicos e de redistribuição da renda merecem especial atenção na tarefa de fechar brechas e abrir caminhos em direção à igualdade.

Em vários países da América Latina foi muito importante a recuperação do ciclo orçamentário —que havia perdido seu papel reitor na discussão das políticas públicas nos anos de alta inflação— como

um instrumento transparente e democrático de alocação dos gastos públicos. Também são patentes os progressos em matéria de planejamento e de orçamento plurianual. A função de alocação também se viu robustecida com o recente desenvolvimento e fortalecimento dos sistemas de avaliação de programas e de investimentos públicos. Os exercícios de construção de visões de país que se multiplicam na região levam à necessidade de recuperar a prática do planejamento com visão de longo prazo, ou seja, do planejamento para o desenvolvimento.

A América Latina encontra-se bem posicionada para reformar seu setor público e construir Estados para a igualdade. As economias da região estão crescendo, a volatilidade das finanças públicas foi reduzida e ocorreram avanços significativos e inovações nas políticas sociais, de infraestrutura e de desenvolvimento produtivo. Isto, no entanto, não deve induzir à complacência ou a minimizar a magnitude dos desafios pendentes nos países da região, especialmente frente à incerteza quanto à evolução da crise internacional.

A garantia dada pelas instituições democráticas e pelo desenvolvimento tecnológico indubitavelmente permitirá que surjam novas oportunidades para a melhora da gestão pública, como se examina nesta edição de *Espaços Ibero-Americanos*.

O documento consta de três capítulos centrais: no primeiro se resenham e ilustram as tarefas inconclusas e as brechas por fechar; no segundo discutem-se os caminhos por abrir, rumo ao desenvolvimento; e no terceiro se examinam os principais desafios da gestão pública. Finalmente, enfatiza-se a importância dos pactos fiscais e sociais, pois a nova arquitetura estatal só será possível com uma nova equação Estado-mercado-sociedade que permita ampliar os recursos disponíveis para atingir os objetivos de desenvolvimento.

Alicia Bárcena

Secretária-Executiva

Comissão Econômica para a América Latina
e o Caribe

Enrique V. Iglesias

Secretário-Geral

Secretaria-Geral Ibero-Americana

Capítulo I

Brechas por fechar

■ Um modo de ilustrar as brechas de desenvolvimento existentes na América Latina é contrastar seus principais indicadores de bem-estar com os da Espanha e Portugal, dois países que tiveram um progresso extraordinário nos últimos 30 anos (veja o quadro I.1). Assim, o PIB per capita da Espanha e Portugal, a preços de paridade de poder aquisitivo, aumentou mais de 35% entre 1990 e 2010 (veja o gráfico I.1). Neste último ano, a brecha de renda entre a América Latina e a Espanha era de 163%.

■ As brechas sociais também se refletem nos indicadores comparados de esperança de vida ao nascer e de desenvolvimento humano (veja os gráficos I.2 e I.3). Embora na última década as diferenças tenham diminuído, as distâncias continuam sendo evidentes, como mostram os dados sobre anos de escolaridade e os resultados da prova da prova PISA da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

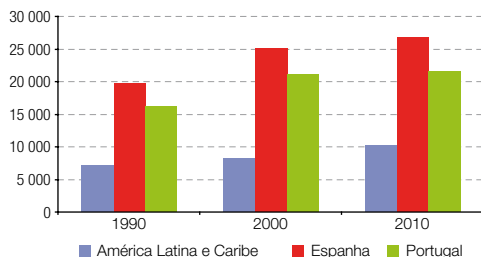
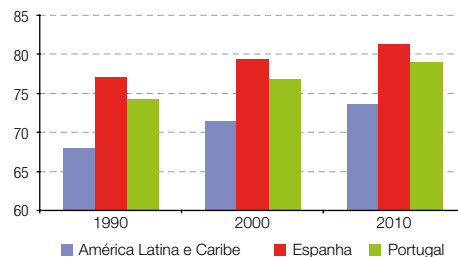
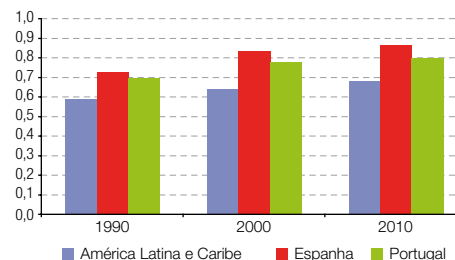
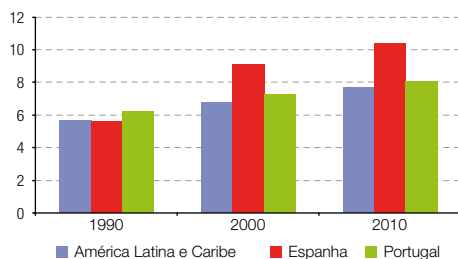
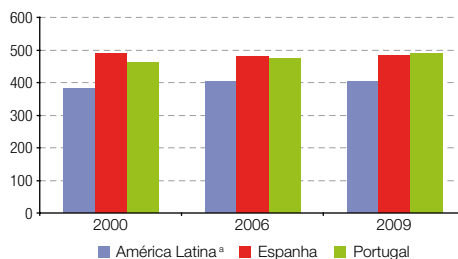
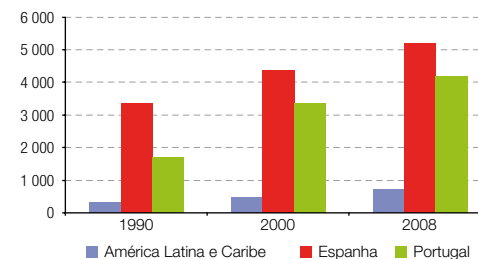
■ Sem dúvida, uma das razões destas diferenças de bem-estar é o nível do gasto público. Enquanto na Espanha e em Portugal o gasto público social per capita em 2010 superava 5.200 dólares e 4.100 dólares, respectivamente, a média para a América Latina era de apenas 707 dólares (constantes de 2000). Além destas comparações gerais com os países da península ibérica, nas seções a seguir se ilustram com mais detalhes algumas das brechas de desenvolvimento ainda existentes na América Latina.

Quadro I.1

AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL: INDICADORES SELECIONADOS DE DESENVOLVIMENTO

Indicadores	América Latina			Espanha			Portugal		
	1990	2000	2009	1990	2000	2009	1990	2000	2009
PIB per capita (em preços de paridade de poder aquisitivo)	7 112	8 305	10 196	19 770	25 129	26 855	16 299	21 102	21 661
População	431,8	508,5	575,9	38,9	40,3	46,1	9,9	10,3	10,7
População pobre (em porcentagens)	48,3	42,5	33,1	...	24,4	23,4	...	27,5	24,9
Esperança de vida	67,9	71,3	73,7	77	79,2	81,3	74,2	76,8	79,1
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	0,59	0,64	0,67	0,73	0,83	0,86	0,69	0,77	0,8
Distribuição da renda (Gini)	0,53	0,55	0,52	...	0,33	0,32	...	0,36	0,35
Carga tributária, incluindo contribuições sociais (em porcentagens do PIB)	13,8	16,8	19,4	32,5	34,2	30,7	26,9	32,8	35,2
Gasto público social per capita (em dólares a preços constantes de 2000)	337,1	461	707,5	3 331,3	4 357,4	5 223,3	1 697,3	3 350,6	4 166,8
Gasto público social (em porcentagens do PIB)	9,8	12,4	15,1	20	20,4	21,6	12,5	18,9	22,5
Escolaridade média em adultos de 25 anos ou mais (em anos)	5,7	6,7	7,7	5,6	9,1	10,4	6,2	7,3	8
Informe PISA	...	380	402	...	487	484	...	459	490
Intensidade de CO ₂ (em emissões de CO ₂ em relação ao PIB)	258,5	282,5	277,3	290,1	302,8	311	283,6	321,6	320,6
Pesquisa e desenvolvimento (em porcentagens do PIB)	0,4	0,3	0,4	0,8	0,9	1,3	0,6	0,8	1,5

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

Gráfico I.1**AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL: PIB POR HABITANTE***(Em preços constantes de 2005 e paridade de poder aquisitivo (PPA))***Fonte:** Banco Mundial, base de dados World dataBank.**Nota:** América Latina inclui: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).**Gráfico I.2****AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL: ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER***(Em anos)***Fonte:** Nações Unidas, *World Population Prospects: the 2008 revision, 2010***Nota:** América Latina inclui: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).**Gráfico I.3****AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO****Fonte:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010*.**Nota:** América Latina inclui: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).**Gráfico I.4****AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL: MÉDIA DE ESCOLARIDADE PARA ADULTOS DE 25 ANOS OU MAIS***(Em anos)***Fonte:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010*.**Nota:** América Latina inclui: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).**Gráfico I.5****AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL: INDICADOR DE EDUCAÇÃO***(Em pontuações médias da prova PISA)***Fonte:** Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD); PISA Data File.^a A média para o ano 2000 da América Latina inclui: Argentina, Brasil, Chile, México e Peru. Para o ano 2006 inclui: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai e para 2009 inclui: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Uruguai.**Gráfico I.6****AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL: GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE***(Em dólares a preços constantes de 2000)***Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados CEPALSTAT, e Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), OECDStat.**Nota:** América Latina inclui: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).

1. Crescimento e investimento

■ A Ibero-América teve uma evolução desigual em seu crescimento econômico. Entre 1985 e 2007 Espanha e Portugal desfrutaram de uma fase de crescimento sustentado, de maneira sincrônica com seu ingresso à União Europeia e com a construção do sistema monetário europeu e o nascimento do euro.

■ Os países da América Latina e Caribe, em contraste, sofreram oscilações acentuadas. Recém entre 2003 e 2008 registrou-se um período mais prolongado de crescimento, que foi interrompido pela crise financeira internacional de 2008 (veja o gráfico I.7).

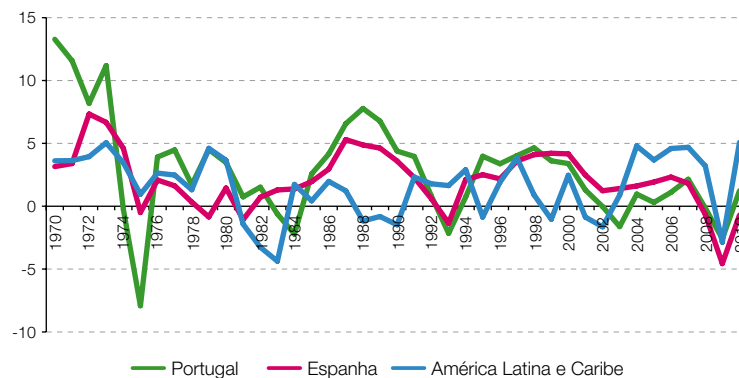
■ O fato de que Espanha e Portugal estejam no epicentro das recentes turbulências não nos permite esquecer o enorme salto para o desenvolvimento que estes países deram entre as décadas de 1980 e 2000, e que continua oferecendo importantes lições para o desenvolvimento da América Latina.

■ O grau de dinamismo do PIB depende de vários fatores, entre os que se destaca a taxa de investimento. Na América Latina, a taxa de formação de capital tem sido muito baixa em relação à registrada em outras economias emergentes bem-sucedidas e da alcançada pela região nos anos setenta.

■ O gráfico I.8 mostra que durante a maior parte do período de vigência do consenso de Washington, a taxa de investimento esteve mais próxima do nível baixo registrado na década perdida de 1980 do que da cifra correspondente aos anos setenta, quando o PIB da América Latina cresceu, em média, 5,6%.

Gráfico I.7

AMÉRICA LATINA E CARIBE, ESPANHA E PORTUGAL: PIB POR HABITANTE, 1970-2010
(Em porcentagens)



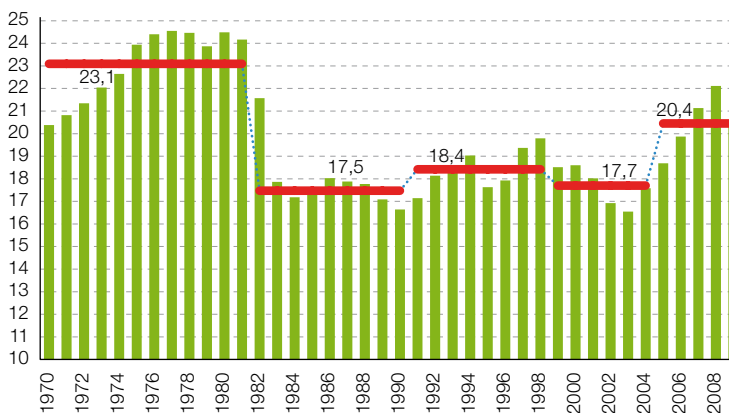
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World dataBank.

■ No período 1990-2008, a taxa foi de 18,4%, em comparação com 23,5% nos anos setenta. Durante a vigência do consenso de Washington foi registrada a menor taxa de investimento, apesar de os fluxos de investimento estrangeiro direto terem sido relativamente maiores que na década de 1970, donde se deduz que o que diminuiu foi a poupança e o esforço nacional (veja Ffrench-Davis, 2005).

- A exceção foi o período 2007-2008, quando a taxa de investimento se aproximou da média da década de 1970, mas sem poder alcançá-la. Quando a reativação econômica foi mais prolongada, a taxa de investimento alcançou níveis maiores e mostrou uma tendência progressiva: após a contínua recuperação iniciada em 2003, no biênio 2007-2008 se registraram as taxas mais altas desde os anos setenta.
- A persistência do processo é essencial para dar aos investidores um estímulo eficaz a fim de que imobilizem seus fundos e mobilizem os créditos de longo prazo que a atividade produtiva necessita.
- A magnitude da brecha entre a demanda efetiva e a fronteira produtiva, e a subutilização dos fatores produtivos, costumam afetar a qualidade da avaliação dos projetos e a inovação produtiva, e as intensas flutuações recessivas tendem a deprimir as receitas públicas, o que leva à realização de cortes no investimento público que complementa o investimento privado.
- Assim, a taxa de formação de capital tem flutuado em função dos ciclos econômicos com muito maior intensidade que em resposta às reformas micro e mesoeconômicas levadas a cabo na região para elevar a produtividade e reduzir a heterogeneidade estrutural.
- Por conseguinte, existe uma conexão clara entre a volatilidade real e o crescimento econômico de longo prazo, que afeta a produtividade total real e estrutural dos fatores e o volume de investimento em capital fixo.

Gráfico I.8

AMÉRICA LATINA: TAXA DE INVESTIMENTO
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

2. Heterogeneidade produtiva

■ A análise da produtividade do trabalho (valor agregado por trabalhador) mostra desempenhos setoriais diferenciados (CEPAL, 2010). A evolução desta variável é observada a partir de dois pontos de referência: a) da análise das diferenças entre setores dentro da região (produtividade de cada setor em relação à média da economia); b) da comparação da produtividade de cada setor na América Latina com a do mesmo setor nos Estados Unidos, país que pode ser considerado representante da fronteira tecnológica internacional (brecha externa).

■ As maiores brechas de produtividade na região, em comparação com os países desenvolvidos, se traduzem em maiores brechas salariais e em pior distribuição da renda. Portanto, a convergência nos níveis de produtividade setorial (convergência interna) deveria gerar melhor distribuição da renda e menor exclusão social. Por outro lado, a redução da brecha de produtividade em relação aos Estados Unidos (convergência externa) supõe maiores níveis de competitividade e a possibilidade de reduzir as diferenças de renda com o mundo desenvolvido.

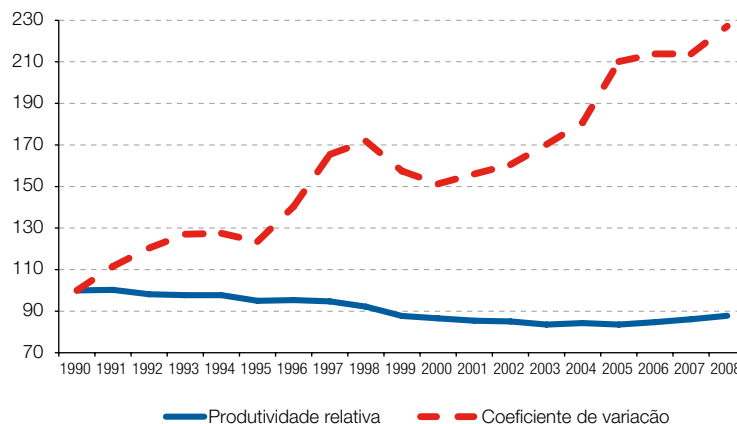
■ No gráfico I.9 encontra-se sintetizada a evolução da produtividade relativa e de sua dispersão. O aumento da dispersão indica que na América Latina a distância entre os setores que fecham a brecha externa e os que a aumentam se amplia. Esta comparação revela diferenças de capacidade entre os setores para aproveitar o potencial de absorção da tecnologia de ponta. A comparação entre os níveis de produtividade alcançados pelos países da região e os Estados Unidos permite observar a dimensão do desafio da convergência tecnológica.

■ Um coeficiente de variação mais alto é indicador de problemas de competitividade e de articulação da estrutura produtiva, com efeitos negativos no crescimento econômico.

■ No período 1990-2008 observa-se um aumento tanto da dispersão da produtividade relativa (linha tracejada) quanto da brecha externa

Gráfico I.9

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS) E ESTADOS UNIDOS: PRODUTIVIDADE RELATIVA E COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
(Índice 1990=100)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*, Cuadernos Estadísticos, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.72 e Organização Internacional do Trabalho (OIT), Laborsta [base de dados on-line] <http://laborsta.ilo.org/>, 2009.

média no conjunto da economia (linha contínua). Isto significa que se amplia a brecha entre um pequeno grupo de setores (e, por conseguinte, de empresas e trabalhadores) que se aproximam da fronteira produtiva externa e o resto da economia, que fica defasada em relação aos padrões internacionais. A leve recuperação da produtividade relativa entre 2003 e 2008 (de 15,4% em 2003 para 16,2% em 2008) ocorre em um contexto muito particular de recuperação do crescimento, associado a um ciclo favorável de preços das matérias-primas e produtos básicos.

3. Ocupação e desemprego

■ Uma parte significativa da desigualdade na região deve-se aos resultados do mercado do trabalho, em especial do seu grau de informalidade, e da concentração do trabalho não remunerado dos domicílios em mulheres.

■ A quantidade e a qualidade do emprego, especificamente os rendimentos do trabalho, determinam em grande medida o bem-estar material da maioria das famílias.

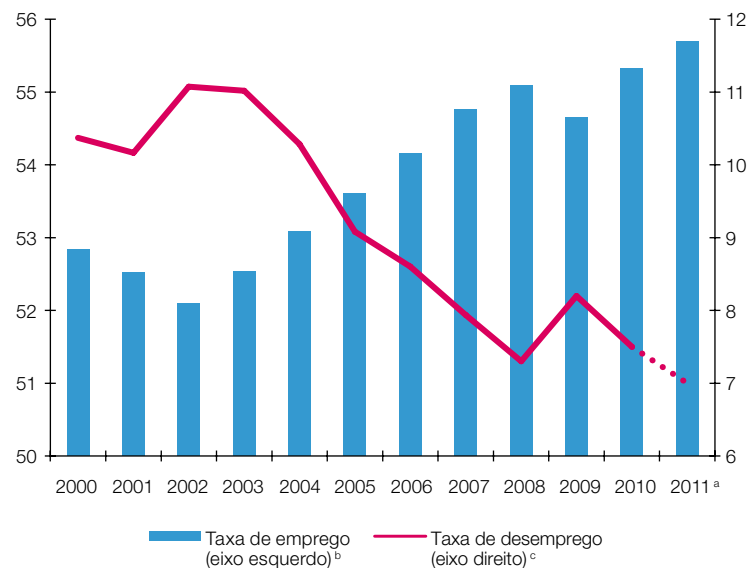
■ Na década de 1990 registrou-se na América Latina um parco dinamismo na geração de novos postos de trabalho. Agravaram-se as desigualdades relacionadas com o mercado de trabalho, já que, ante a elevada heterogeneidade estrutural do sistema produtivo, surgiram diferenças acentuadas nas características do emprego.

■ Em contraste, o período de crescimento relativamente elevado registrado entre 2003 e 2008 teve um impacto favorável nos níveis de emprego e desemprego e, embora freado em 2009, esta tendência foi mantida nos dois últimos anos (veja o gráfico I.10). A geração de novos empregos concentrou-se no setor terciário e prevê-se que assim prossiga. Contudo, o emprego neste setor é muito heterogêneo, já que inclui atividades de elevada produtividade, assim como grande parte das ocupações informais, sobretudo no comércio e em serviços pessoais.

■ Pessoas com similares características individuais podem ter empregos muito diferentes em termos de renda, acesso à seguridade social e estabilidade. Isto se deve, em parte, às elevadas brechas de produtividade entre os diferentes setores produtivos, à divisão sexual do trabalho e ao fato de que as instituições trabalhistas e sociais abarquem apenas uma proporção cada vez menor da força laboral. O complemento é agregado pelo setor informal, que na região representa uma proporção muito elevada da população ativa, que não tem acesso a direitos trabalhistas e se caracteriza por uma elevada precariedade, baixa renda e escassa proteção social.

■ Ademais, como resultado de estratégias de subcontratação destinadas a reduzir custos, que liberam os empregadores da obrigação de dotar os trabalhadores subcontratados de direitos plenos, existe em empresas formais um importante segmento de emprego informal.

Gráfico I.10
AMÉRICA LATINA: TAXAS DE EMPREGO E DE DESEMPREGO



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

^a Dados preliminares.

^b A taxa de emprego se mede como a taxa de ocupação sobre a população em idade de trabalhar.

^c A taxa de desemprego urbano se mede sobre a população economicamente ativa.

■ O mundo do trabalho está composto por grupos diferenciados por gênero e geração, cujo acesso ao emprego não é homogêneo. As condições são claramente mais desvantajosas e menos reguladas para as mulheres, as minorias étnicas e os jovens de ambos os sexos. Formas seculares de discriminação contribuem para a segmentação ocupacional, tanto horizontal como vertical, fazendo com que trabalhadores com capacidades ou responsabilidades similares recebam tratamento e salário distintos. Estes padrões exacerbam a desigualdade no mercado de trabalho. Há determinados desafios como a regulação relativa à gravidez, ao trabalho infantil e às normas de proteção pós-natal, que requerem atenção especial. Além disso, alguns grupos de trabalhadores requerem proteção especial devido à sua vulnerabilidade, como refletido nas regulamentações vinculadas à mulher grávida e ao trabalho infantil.

4. Pobreza e indigência

■ Os anos posteriores à crise que golpeou os mercados emergentes em 2002 foram prósperos na América Latina: registrou-se um crescimento econômico vigoroso, houve uma redução significativa da pobreza —embora o índice de feminilidade da pobreza tenha aumentado— e constatou-se uma ligeira melhora na distribuição da renda.

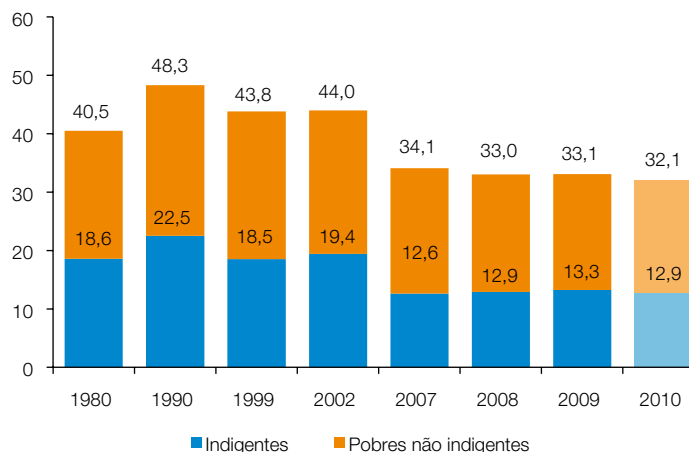
■ A solidez macroeconômica conseguida durante este período de bonança, em 2009 pôde ser aproveitada para aplicar políticas anticíclicas fiscais e monetárias e reduzir os efeitos da crise internacional. Mesmo havendo queda generalizada do produto, a incidência da pobreza praticamente não aumentou e a indigência registrou apenas um leve aumento. Nesta ocasião, e de forma diferente a outras crises anteriores, as políticas públicas desempenharam um papel preponderante a fim de evitar um impacto maior nas condições trabalhistas e sociais (CEPAL, 2010b).

■ Apesar das acentuadas diferenças entre um país e outro, as taxas de pobreza da região em conjunto diminuíram significativamente entre 2002 e 2010. Em média, 44% dos cidadãos da América Latina em 2002 não podiam satisfazer suas necessidades nutricionais e não nutricionais básicas; enquanto para 2010, essa cifra havia baixado a 32% (veja o gráfico I.11). Além disso, a indigência —nível abaixo do qual não é possível satisfazer as necessidades alimentares— também registrou uma notável queda, de aproximadamente 19% em 2002 para menos de 13% em 2010.

■ Com estes resultados, o balanço dos últimos anos continua sendo relativamente positivo. Isto significou uma redução de 41 milhões no número de pobres e de 25 milhões no número de indigentes entre 2002 e 2010 (veja o gráfico I.12).

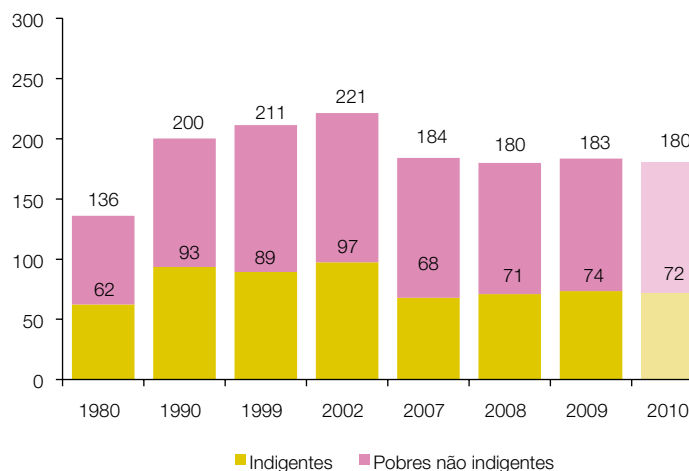
■ A redução da pobreza entre 2002 e 2009 foi possível graças ao crescimento médio da renda das pessoas e a mudanças ocorridas na distribuição de renda. Nos países onde a pobreza diminuiu sete ou mais pontos percentuais (Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru e Venezuela (República Bolivariana da)), entre 41 e 80% desta redução foi devida ao primeiro efeito e entre 20 e 59% ao segundo (CEPAL, 2010b).

Gráfico I.11
AMÉRICA LATINA: POBREZA E INDIGÊNCIA
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Gráfico I.12
AMÉRICA LATINA: POBRES E INDIGENTES
(Em milhões de pessoas)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

■ Em 2009, a evolução da renda dos domicílios pobres foi determinada pelo aumento dos rendimentos do trabalho. Na maioria dos países, o rendimento médio do trabalho aumentou em termos reais e tanto as remunerações do trabalho assalariado quanto as do trabalho autônomo mostraram a mesma tendência, salvo na Colômbia, Equador e República Dominicana. As transferências também contribuíram de forma perceptível ao aumento da renda total dos pobres. Cabe assinalar que praticamente a totalidade das transferências corresponde a subsídios ou ajudas do governo, exceto na Argentina, onde as aposentadorias justificam a maior parte do aumento desta renda.

■ A pobreza e a indigência, contudo, apresentam divergências em sua evolução nos últimos anos, nos quais a indigência tem mostrado tendência à deterioração em forma mais evidente. Contrariamente ao sucedido com a taxa de pobreza, até 2007 a redução da indigência foi maior do que a registrada até 2010.

■ As diferentes dinâmicas da pobreza e da indigência são explicadas, em parte, pela evolução dos preços dos alimentos. Entre 2006 e 2009, os alimentos encareceram, em média, quase duas vezes e meia mais que os produtos não alimentícios. Este incremento foi transferido integralmente ao valor da linha de indigência, o que explica seu maior incremento em relação à pobreza.

■ Por outro lado, as cifras sobre pobreza e indigência permitem avaliar o progresso dos países na consecução da meta 1A do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, que visa a reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a porcentagem de pessoas em situação de pobreza extrema. Apesar do retrocesso experimentado em 2008 e 2009, a porcentagem de avanço é de 82%, calculado como resultado da divisão da redução acumulada de indigência entre 1990 e 2009 (9,2 pontos percentuais) pela redução total esperada (11,3 pontos percentuais). Como referência, cabe assinalar que já transcorreram 72% do tempo previsto para o alcance da meta (CEPAL, 2010b).

■ A falta de recursos econômicos costuma ser a forma habitual de quantificar a pobreza. A renda é o meio que permite satisfazer a maioria das necessidades materiais e, em consequência, sua insuficiência está estreitamente vinculada a privações em outros âmbitos do bem-estar. A proporção de mulheres sem renda própria nas zonas urbanas da América Latina, por volta de 2008, chega a 31,6%, enquanto a proporção de homens é de 10,6%. As disparidades nesta matéria entre os países são importantes: enquanto na Bolívia

(Estado Plurinacional da) a proporção de mulheres sem renda própria chega a 36,6%, no Uruguai é de apenas 16,8%.

■ Nas zonas rurais da América Latina, a porcentagem de mulheres sem renda própria chega a 43,9%, em comparação com 13,6% dos homens. As disparidades entre países são ainda maiores. Enquanto na Bolívia (Estado Plurinacional da) 63% das mulheres não têm renda própria, na Guatemala a proporção chega a 52%. Estes dois casos mais críticos contrastam com o do Uruguai, onde as mulheres sem renda própria nas zonas rurais representam 29,5%.

■ Contudo, a renda não é suficiente para dar uma imagem completa da situação de pobreza nos países e da evolução das condições de vida. Por esta razão, nos últimos anos manifestou-se um crescente interesse em conceituar e medir a pobreza de maneira multidimensional a fim de complementar a medição da pobreza monetária. Neste sentido, o método das necessidades básicas insatisfeitas permite avaliar a incidência de carências básicas na população em aspectos como moradia, acesso a água potável, saneamento e educação.

■ A avaliação das necessidades básicas insatisfeitas dos domicílios na América Latina mostra a elevada heterogeneidade da região (CEPAL, 2010b).

■ A carência de um revestimento adequado do chão da moradia afeta entre 5% e mais de 35% da população. A porcentagem de pessoas sem fonte adequada de água potável varia entre 2 e 28% e a porcentagem que conta com um inadequado sistema de eliminação de águas residuais oscila entre 1% e 40%. A condição de amontoamento, avaliada como a presença de três ou mais pessoas por cômodo, afeta porcentagens da população que vão de 1% a 20% da população. No caso de insuficiência no âmbito educativo (se o domicílio tem crianças que não frequentam um estabelecimento educativo ou se nenhuma pessoa completou seis anos de estudo), as incidências ocorrem entre 3 e 40%.

■ Na última década, praticamente todos os países da região mostram uma redução na incidência da pobreza multidimensional, e em sete casos (Bolívia (Estado Plurinacional da), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru) esta é superior a dez pontos percentuais (CEPAL, 2010b).

■ Os países com maiores taxas de pobreza multidimensional (Bolívia (Estado Plurinacional da), Guatemala, Honduras e Nicarágua)

também são os que apresentam maiores taxas de pobreza monetária. No Chile, Costa Rica e Uruguai (área urbana), países caracterizados por terem menor pobreza monetária, a pobreza multidimensional igualmente alcança seus valores mais baixos.

- Apesar da diversidade de magnitudes da pobreza multidimensional, os resultados dos diferentes indicadores de incidência da pobreza reafirmam a tendência generalizada de melhoramento das condições de vida nos países da região.

5. Desigualdade de renda

■ Sem ser a mais pobre, a América Latina é a região mais desigual do mundo, como mostram os coeficientes de Gini (veja o gráfico I.13). Apesar dos avanços recentes, a pobreza, a desigualdade e a exclusão social de numerosas pessoas com baixa renda continuam generalizadas em muitos países latino-americanos, que historicamente têm uma das distribuições de renda com os maiores vieses do mundo.

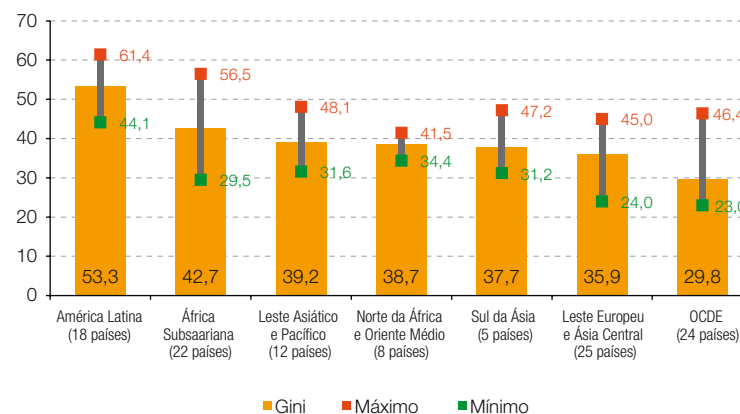
■ As reformas dos anos oitenta e o impacto da crise da dívida aumentaram as brechas de renda. Só a partir da última década esta tendência começa a ser revertida, com uma dinâmica mais inclusiva dos mercados de trabalho e um papel mais ativo do Estado nas transferências de renda.

■ A renda média per capita dos domicílios pertencentes aos 10% mais ricos é cerca de 17 vezes maior que a dos 40% mais pobres. Isto representa uma ligeira melhora em relação a 2002, quando era 20 vezes maior. Isto quer dizer que, há famílias que podem ter saído da pobreza, mas não estão sendo muito beneficiadas pelo crescimento econômico (Bárcena, 2011).

■ De modo similar ao ocorrido com a pobreza, a desigualdade da renda diminuiu na maioria dos países latino-americanos durante os primeiros anos do século XXI. Ao usar o coeficiente de Gini para medir a distribuição da renda, 15 das 18 economias da região estudadas —Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da)— experimentaram melhora (veja o gráfico I.14). Em ao menos 11 delas a melhora superou 5 pontos percentuais.

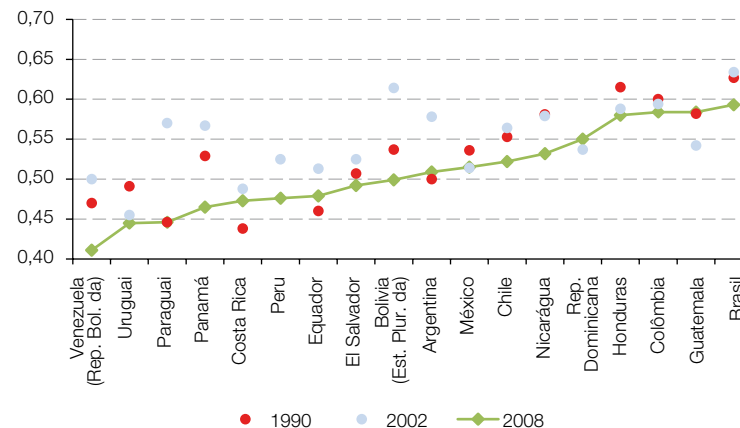
■ A positiva evolução da distribuição da renda na América Latina durante o período 2003-2008 deveu-se, principalmente, à dinâmica favorável do mercado de trabalho, à tendência mostrada pelas variáveis demográficas (menores taxas de dependência) e às transferências recebidas pelos domicílios.

Gráfico I.13
REGIÕES DO MUNDO: COEFICIENTE DE GINI



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER), World Income Inequality Database (WIID).

Gráfico I.14
AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE GINI DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA, 1990, 2002 E 2008



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Base de dados CEPALSTAT.

- O aumento da participação dos postos de trabalho formais, de boa qualidade e de jornada integral, bem como o incremento da remuneração média por hora, beneficiou em maior proporção os membros de domicílios de menor renda, o que redundou em diminuição da brecha existente entre as rendas médias por trabalhador.
- As transferências recebidas pelos domicílios também desempenharam um papel importante na diminuição da brecha entre quintis da população, o que explica quase a quinta parte da redução da brecha na renda per capita em nível regional. Tudo pareceria indicar que nos dois âmbitos há espaço para que a política pública potencie uma distribuição mais equitativa, não só de renda, mas também de oportunidades.
- A desigualdade na distribuição da renda não se manifesta com a mesma magnitude em todos os países da região. Naqueles com menor desigualdade (Venezuela (República Bolivariana da) e Uruguai), a participação dos quatro decis mais pobres se situa em torno de 20%, enquanto a participação do decil mais rico é de aproximadamente 25%. Nestes países, a renda média do quintil mais rico não excede a do quintil mais pobre em mais de dez vezes.
- No outro extremo, nos países com maior desigualdade, os quatro decis mais pobres captam menos de 12% da renda, enquanto o decil mais rico capta quase 40%. A renda do quintil mais rico, por sua vez, pode exceder em 30 vezes a do quintil mais pobre.
- Apesar das melhoras na distribuição da renda conseguidas nos últimos anos, os futuros avanços em matéria de igualdade podem ser afetados pela desigual distribuição da educação e do conhecimento, pela muito desigual capacidade de aproveitar a educação e o conhecimento no mercado de trabalho e a reprodução intergeracional da desigualdade.
- A isto se soma o acesso também muito desigual da população a serviços de saúde e seguridade social, fruto da segmentação de mecanismos de seguro frente ao risco e à vulnerabilidade.

6. Disparidades territoriais

■ Uma das principais expressões da desigualdade existente na América Latina são as disparidades entre seus territórios. Essas disparidades territoriais expressam desigualdades sociais, produtivas e de trabalho, entre outras, e constituem o fundamento da ação coordenada do Estado entre os níveis nacionais e subnacionais para a promoção de um desenvolvimento territorial mais equilibrado.

■ Enquanto nos países da OCDE a razão entre os territórios com maior e menor PIB por habitante em geral é igual ou inferior a 2, na América Latina essa razão em todos os casos estudados é superior a 2 e pode chegar a 20, como no caso da Colômbia (CEPAL, 2010). Na Espanha e Portugal em 2007 esta relação era inferior a 2 e entre os anos 2000 e 2007 se observa uma leve diminuição do indicador, ou seja, uma redução das disparidades territoriais.

■ No período que vai de redor do ano 2000 ao redor do ano 2008 observa-se, em geral, uma diminuição das disparidades (Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá e Peru), embora seus níveis de disparidade ainda se mantenham elevados. Na América Latina a evolução econômica e o desempenho de seus territórios têm sido muito heterogêneos; alguns territórios puderam adquirir dinâmicas interessantes com base em exportação de recursos naturais, enquanto outros se mantiveram estagnados, com dinâmicas de crescimento mais modestas, e não conseguiram captar de forma adequada os avanços em matéria de progresso técnico.

Quadro I.2

AMÉRICA LATINA E IBERO-AMÉRICA: RELAÇÃO DO PIB POR HABITANTE ENTRE A REGIÃO MAIS RICA E A MAIS POBRE

País	Moeda	Ano de referência	Região mais rica	Região mais pobre	Região mais rica sobre região mais pobre	Variação da brecha
Colômbia	Pesos de 2005	2000	Casanare	Chocó	21,08	
		2008	Casanare	Vaupés	17,37	-3,71
México	Pesos de 2003	2003	Campeche	Oaxaca	14,73	
		2009	Campeche	Chiapas	11,01	-3,72
Brasil	Reais de 2008	2001	México, D.F.	Piauí	9,72	
		2008	México, D.F.	Piauí	8,79	-0,92
Argentina	Pesos de 1993	2001	Cidade de Buenos Aires	Stgo. Del Estero	8,06	
		2005	Cidade de Buenos Aires	Formosa	8,09	0,03
Peru	Nuevos soles de 1984	2001	Moquehua	Apurímac	8,52	
		2009	Moquehua	Apurímac	7,48	-1,04
Panamá	Balboas de 1996	2000	Colón	Darién	7,22	
		2005	Colón	Darién	6,24	-0,98
Chile	Pesos de 2003	2003	Antofagasta	Araucanía	5,15	
		2009	Antofagasta	Araucanía	4,4	-0,75
Bolívia (Estado Plurinacional da)	Bolivianos de 1990	2001	Pando	Potosí	2,64	
		2009	Tarja	Chuquisaca	2,67	0,03
Espanha	Dólares de 2000	2000	Madri	Extremadura	2,14	
		2007	País Vasco	Extremadura	1,89	-0,25
Portugal	Dólares de 2000	2000	Lisboa	Norte	1,77	
		2007	Lisboa	Norte	1,74	-0,03

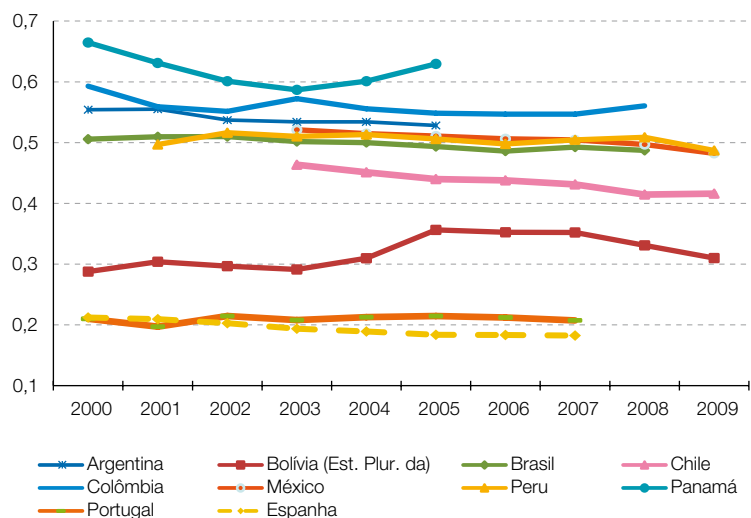
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais dos países, 2011.

■ A evolução das disparidades nos países também pode ser observada por meio do comportamento do coeficiente sigma (veja o gráfico I.15). No período 2000–2009 vários países evidenciam tendências convergentes no PIB per capita de seus territórios (Argentina, México, Chile, Brasil e Colômbia). Os países nos quais não se observam tendências convergentes tão claras são Bolívia (Estado Plurinacional da), Panamá e Peru. Contudo, os países que evidenciam o maior nível de desigualdades são Panamá, Colômbia e Argentina, seguidos por México, Peru e Brasil. O Chile e a Bolívia (Estado Plurinacional da) apresentam níveis de disparidades territoriais menores. No caso da Espanha e Portugal observam-se níveis de disparidades menores que os dos países da América Latina e, a partir de 2005, uma ligeira tendência à diminuição das disparidades.

■ A ampla experiência em matéria de políticas de desenvolvimento e coesão territorial europeia, em particular dos países ibéricos, constitui um campo de cooperação de especial relevância para a América Latina e o Caribe.

Gráfico I.15

AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL: COEFICIENTE SIGMA, 2000-2009^a



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais dos países, 2011.

^a Corresponde ao desvio padrão do PIB per capita das unidades subnacionais de um país. Quanto maior o coeficiente sigma, maior o nível de disparidades.

7. Gênero

■ A quinze anos da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995) observam-se mudanças importantes nas relações de gênero na região. Não se trata de um avanço linear, mas de um progresso com altos e baixos, voltas e barreiras, que levou à conquista de mais direitos, maior igualdade e à conquista do papel de protagonista político e econômico para as mulheres da Ibero-América¹.

■ Apesar dos avanços, que se materializam em leis de igualdade e alocação de recursos para gênero, ainda é possível identificar brechas de igualdade entre homens e mulheres (veja os gráficos I.16 e I.17). O ativo papel dos mecanismos para o avanço da mulher não é suficiente para contrabalançar os efeitos desta desigualdade e reduzir as brechas que muitas vezes relegam as mulheres a um papel secundário na sociedade.

■ Em matéria de autonomia econômica, as mulheres enfrentam uma desigualdade complexa, uma vez que têm uma carga de trabalho total —remunerado e não remunerado— maior que a dos homens. Na América Latina, 31,8% das mulheres não dispõem de renda própria e, quando a têm, seus salários são inferiores aos dos homens. A brecha econômica entre mulheres e homens é um tema instalado na agenda pública e já se observam alguns esforços de formulação de políticas para deter esta injusta situação caracterizada pela segmentação horizontal e vertical do emprego das mulheres.

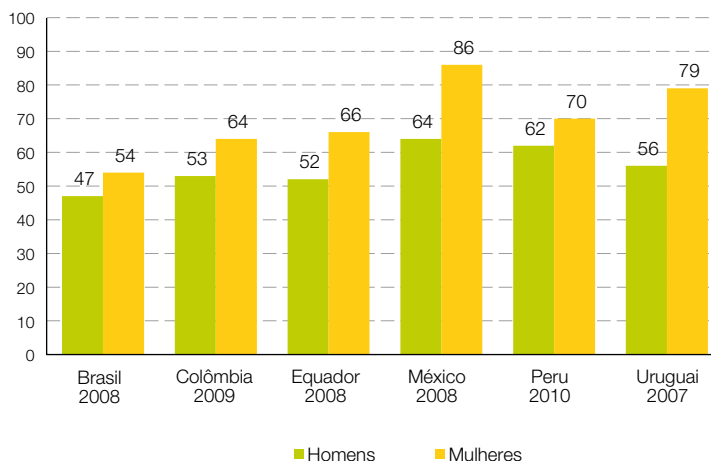
■ Há quatro indicadores de discriminação das mulheres que mostram claramente a desigualdade de gênero em relação à autonomia física: a mortalidade materna, a gravidez adolescente, a demanda insatisfeita de planejamento familiar e a violência contra a mulher. Esta última se reflete no número de mulheres mortas por seu companheiro ou ex-companheiro (veja o gráfico I.18), o que constitui a ponta do iceberg da violência que antes de terminar em morte, causa danos físicos e psicológicos e atenta contra a integridade sexual de muitas mulheres (CEPAL, 2009).

¹ Veja um relatório mais detalhado dos avanços registrados em relação aos compromissos assumidos na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher em CEPAL (2009) [on-line] <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/8/36338/CEPALBeijing15.pdf>.

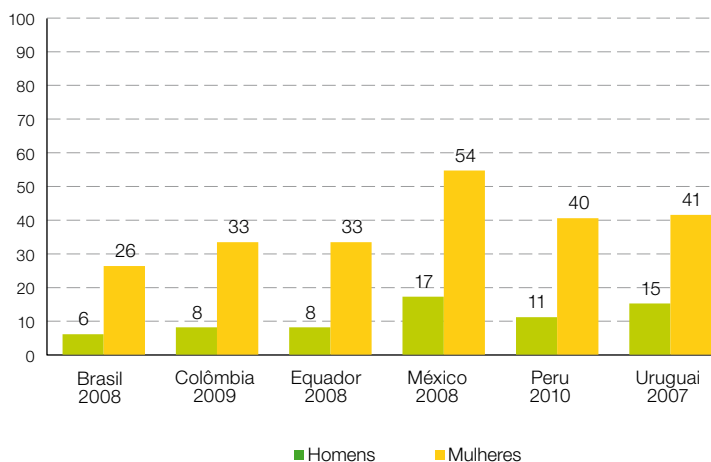
Gráfico I.16

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): TEMPO TOTAL DE TRABALHO
(Em média de horas semanais)

A. População de 15 anos ou mais com trabalho remunerado e não remunerado



B. População de 15 anos ou mais só com trabalho não remunerado



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Observatório da igualdade de gênero da América Latina e Caribe.

■ Ampliar a cidadania das mulheres e sua participação tanto nos processos de tomada de decisões como nas esferas de poder é essencial para construir uma melhor democracia e melhores sociedades.

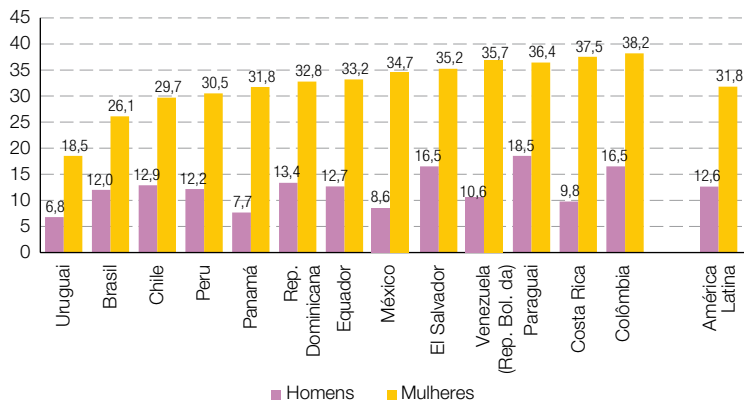
■ O século XXI trouxe a presença crescente de mulheres no mais alto nível de decisão do Estado em vários países da região. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, Trinidad e Tobago e têm ou tiveram uma mulher como chefe de Estado nos últimos cinco anos e atualmente 40% da população é governado por uma mulher. Isto significa uma verdadeira mudança democrática que deveria ocorrer em outras áreas onde se tomam decisões, especialmente no mundo empresarial.

■ A desigualdade também se manifesta nos gabinetes ministeriais, onde a participação das mulheres se concentra em áreas tradicionalmente femininas, como educação e saúde, que respondem ao estereótipo da prolongação do cuidado (veja o gráfico I.19).

Gráfico I.17

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): POPULAÇÃO SEM RENDA PRÓPRIA POR SEXO, 2009

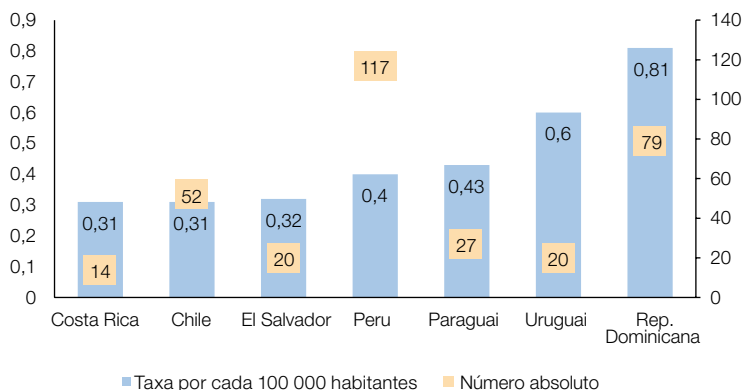
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Observatório da igualdade de gênero da América Latina e Caribe.

Gráfico I.18

AMÉRICA LATINA E CARIBE: MORTE DE MULHERES OCASIONADA POR SEU COMPANHEIRO OU EX-COMPANHEIRO ÍNTIMO, 2009

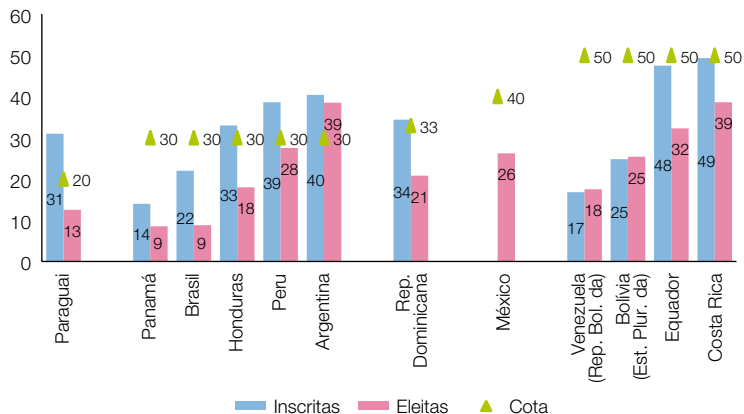


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Observatório da igualdade de gênero da América Latina e Caribe.

Gráfico I.19

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): CUMPRIMENTO DA COTA NOS PARLAMENTOS NACIONAIS, EM DEZEMBRO DE 2010^a

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Observatório da igualdade de gênero da América Latina e Caribe.

^a Em total, 14 países tipificaram a cota ou a paridade na América Latina. Até o momento, treze já a implementaram e o Uruguai o fará em 2014.

8. Meio ambiente e mudança climática²

- Nos últimos anos tem havido na América Latina e no Caribe um fortalecimento da legislação e das instituições públicas dedicadas ao meio ambiente, assim como uma melhor inclusão da temática ambiental em distintos âmbitos da administração pública. Estes avanços são compatíveis com os compromissos assumidos tanto em nível nacional quanto internacional em relação com o desenvolvimento sustentável, que, por definição, implica a integração dos pilares econômico, social e ambiental do desenvolvimento.
- Os direitos e deveres referidos ao meio ambiente estão consagrados na maioria das constituições políticas dos países da América Latina e Caribe. Todos os países da região têm leis gerais ou marco sobre o meio ambiente, alguns dos quais já passaram por processos de reforma.
- A estas leis gerais se soma um amplo corpo de legislação complementar. Todos os países da região têm atualmente um Ministério, uma secretaria ou um órgão equivalente dedicado ao meio ambiente, e em muitos países as instâncias subnacionais (como estados e municípios) também contam com legislação e instituições.
- Os países da região ratificaram a maioria dos acordos multilaterais ambientais e em vários se observa também a criação de instrumentos fiscais associados à gestão ambiental.
- Como resultado dos esforços realizados pelos países da região registra-se alguns avanços importantes, como a eliminação do chumbo da gasolina, a diminuição sustentada das emissões de substâncias que destroem a camada de ozônio ou a ampliação das áreas protegidas.
- Contudo, a temática ambiental e as instituições correspondentes muitas vezes ocupam um lugar hierarquicamente inferior a outras esferas das políticas públicas e têm menor prioridade na alocação de recursos financeiros e humanos. O gasto público com o meio ambiente como porcentagem do PIB não superou 1% durante a

primeira década do milênio (Nações Unidas, 2010)³. As autoridades enfrentam barreiras à implementação efetiva e sustentada de instrumentos econômicos de gestão ambiental, incluindo entornos institucionais desfavoráveis e problemas de coordenação de políticas dentro das instituições públicas (Acquatella e Bárcena, 2005).

- A insuficiente coordenação dentro das instituições públicas é um elemento crítico na efetividade das políticas de proteção ambiental. Enquanto por um lado se envidam esforços significativos em benefício do meio ambiente, por outro, não se eliminam políticas que permitem a continuidade de comportamentos ineficientes ou que agravam os problemas que a legislação ambiental busca resolver, como, por exemplo, por meio de subsídios aos combustíveis fósseis. Ainda não se generalizou o uso de metodologias que permitam avaliar os custos sociais e econômicos da degradação ambiental que resultaria das diversas opções, ao tomar decisões de investimento público ou adotar determinadas políticas. A insuficiência de informação contribui para que, em geral, seja atribuída relativamente pouca importância ao componente ambiental nas decisões.
- Além disso, ainda permanecem alguns desafios ambientais importantes, entre os quais estão a destruição da biodiversidade, o desmatamento, a qualidade dos assentamentos humanos nas cidades e a intensidade energética.
- A meta de redução da taxa de perda de diversidade biológica antes de 2010 não foi atingida⁴. Os grandes esforços realizados pelos governos em referência à proteção da biodiversidade têm sido insuficientes frente a fatores como a expansão significativa da agricultura comercial para exportação, a construção de rodovias sem a adequada gestão do entorno, o turismo e a expansão urbana sem planejamento, a poluição dos mares por fontes terrestres e pela aquicultura.

³ A título de referência, nos países da OCDE representa entre 1% e 2% do PIB.

⁴ Decisão VI/26 da Conferência das Partes do Convênio sobre Diversidade Biológica: “Obter até o ano 2010 uma redução significativa do ritmo atual de perda da diversidade biológica, em nível mundial, regional e nacional, como contribuição à mitigação da pobreza e em benefício de todas as formas de vida na terra”.

² Esta seção se baseia em Nações Unidas (2011).

■ Apesar de avanços recentes em algumas áreas críticas, como a Amazônia, as taxas de desmatamento na região permanecem comparativamente altas. Um grande desafio para as políticas de redução do desmatamento é que as medições tradicionais de rentabilidade são para o curto prazo e ignoram as externalidades positivas da floresta plantada. Atividades como a pecuária ou monoculturas, que implicam a queima ou a derrubada da floresta, oferecem uma rentabilidade muito superior à da conservação da floresta. O reconhecimento da complexidade das causas do desmatamento e do valor da floresta uma vez contabilizadas as externalidades de sua conservação levou a experiências bem-sucedidas que combinam ações de comando e controle com políticas de transformação dos padrões produtivos e de consumo.

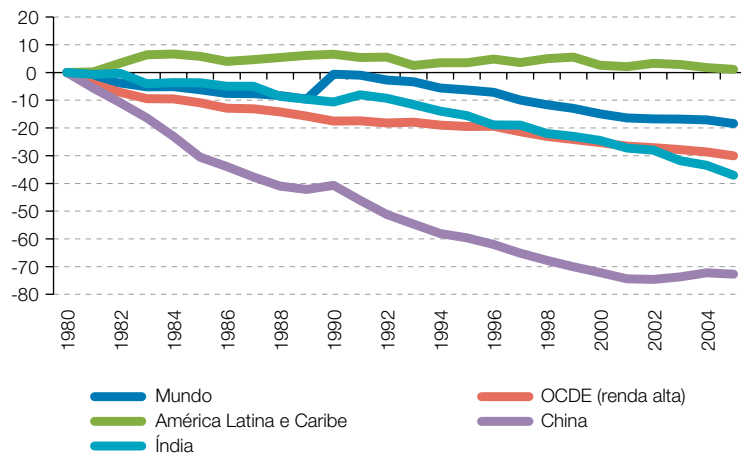
■ Apesar de que nos últimos anos tenha havido uma redução na porcentagem da população urbana que vive em moradias precárias, nas cidades latino-americanas, mais de 100 milhões de pessoas continuam nesta situação. Persistem também brechas na qualidade da água à qual tem acesso a população pobre nas cidades, assim como no acesso a serviços de saneamento melhorados. Além disso, muitas cidades carecem de serviços adequados de resíduos.

■ No que se refere à intensidade energética, considerando um índice de intensidade energética por regiões para o período 1980-2005, observa-se que a América Latina e o Caribe não apresentam um processo de desacoplamento energético sustentado como ocorrido em outras regiões e na média mundial (veja o gráfico I.20) (PNUMA/CEPAL, 2010).

■ A região também encontra sérios desafios na luta contra a desertificação, a degradação das terras e a seca, na gestão de recursos

Gráfico I.20

INTENSIDADE EM CARBONO DO USO DE ENERGIA, POR REGIÕES, 1980-2005
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe, Reseña 2009* (LC/L.3140), Santiago do Chile, 2009.

hídricos, na proteção de costas, oceanos e mares, na proteção dos recursos pesqueiros e na gestão de produtos químicos tóxicos.

■ A América Latina está enfrentando, e enfrentará nas próximas décadas, sérios problemas associados à mudança climática, relacionados tanto com a maior frequência e intensidade de eventos meteorológicos extremos quanto com a mudança das condições em que a agricultura e outros setores econômicos podem se desenvolver.

9. Brecha digital

■ O conceito de “brecha digital” tem evoluído com o tempo. No começo, estava associado às diferenças quanto ao acesso às tecnologias da informação e comunicação (TIC). Atualmente refere-se à diferença socioeconômica existente entre as comunidades em termos de acessibilidade às TIC e de seu consequente impacto positivo na vida dos cidadãos. Reduzir a brecha digital para impulsionar o desenvolvimento dos países é responsabilidade de todos os Estados.

■ Segundo a definição das Nações Unidas, a brecha digital é um índice composto que mede o acesso e uso das TIC por meio de três indicadores. O primeiro faz referência à infraestrutura de telecomunicações e redes pelo acesso à Internet e banda larga, o segundo mede a acessibilidade aos serviços on-line oferecidos por esta tecnologia e o terceiro verifica a capacidade e os conhecimentos dos cidadãos para fazer um uso adequado da tecnologia.

■ Segundo dados de Internet World Stats, a penetração da Internet no mundo ascendeu a 30,2% em março de 2011⁵. A América do Norte registrou a maior porcentagem de penetração (78,3%), seguida da Oceania (60,1%) e Europa (58,3%). Na América Latina e no Caribe identificou-se uma penetração da Internet de 36,2% da população (veja o gráfico I.21). Quanto ao número de usuários da Internet, a Ásia situou-se em primeiro lugar, com 44,0% do total mundial, seguida da Europa e América do Norte, com 22,7% e 13,0%, respectivamente. A região da América Latina e Caribe participou com 10,3% do total do mundo.

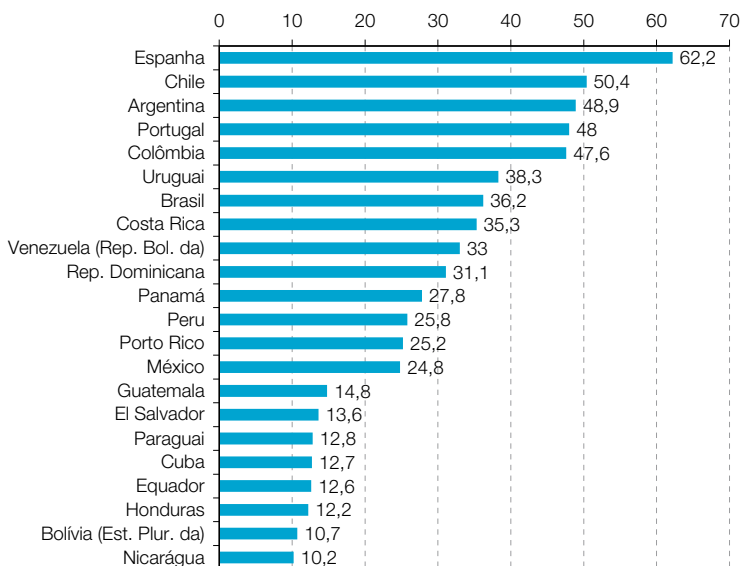
■ Em maio de 2011, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou o acesso à Internet como um direito humano e instou a que todos os Estados o considerassem prioritário⁶. Cada Estado deve desenvolver uma política concreta e eficaz que permita que Internet esteja disponível e seja acessível física e financeiramente a todos os segmentos da população.

⁵ Segundo uma população estimada de 6.930.055.154 pessoas, 2.095.006.005 das quais são usuárias da Internet.

⁶ Veja [on-line] http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf.

Gráfico I.21

IBERO-AMÉRICA: PENETRAÇÃO DA INTERNET
(Em porcentagens da população)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados de Internet World Stats.

■ Os dados de penetração da banda larga na Ibero-América oferecem resultados similares à medição da penetração da Internet. Embora longe das cifras da Espanha e Portugal e com penetração superiores a 10%, encontram-se Chile, Argentina e Uruguai. No outro extremo, aproximando-se a 1%, encontram-se Guatemala, Nicarágua e Cuba (veja o gráfico I.22).

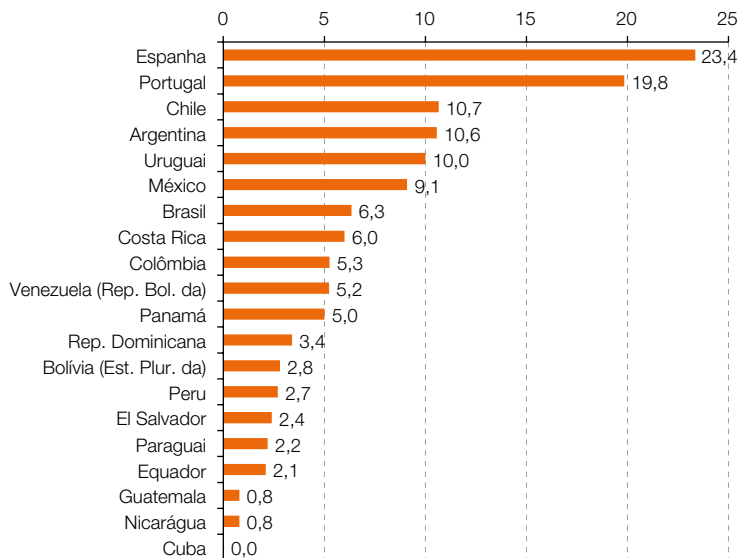
■ Embora a brecha entre os países com diferentes graus de desenvolvimento tenha diminuído nos últimos anos, ainda há muito caminho a ser percorrido. O grande desafio dos países com baixas taxas de penetração e conectividade será aumentar os esforços para alcançar maior e melhor acessibilidade aos serviços de telecomunicações, mediante programas e políticas públicas. Os países em melhor posição, por seu lado, deverão concentrar-se em oferecer conexões mais rápidas e reduzir as brechas de acessibilidade tecnológica dentro de seus territórios, em particular naqueles com grandes extensões geográficas.

■ A acessibilidade dos serviços on-line oferecidos pelos portais governamentais também é um indicador de brecha digital. O nível de sofisticação da presença on-line de um Estado é medido por meio de um modelo de quatro etapas que indica o grau de desenvolvimento do governo eletrônico a respeito dos serviços que oferece aos cidadãos. Embora a evolução da América Latina seja heterogênea, Chile e Colômbia mostram índices de serviços on-line similares a Espanha e Portugal nos últimos anos (veja o gráfico I.23).

■ Há uma relação positiva entre o capital humano e o desenvolvimento do governo eletrônico. Em geral, quanto maior o nível de educação e qualificação da população, maior é a probabilidade de ter acesso às TIC e de adotar as tecnologias modernas de forma rápida e eficiente. Um benefício importante das TIC é sua capacidade de difundir a aprendizagem, a informação e o conhecimento de forma mais rápida, ampla e profunda. Uma comunidade mais alfabetizada e com mais conhecimento, por sua vez, terá maior capacidade de fazer um bom e melhor uso dos benefícios que as tecnologias da informação oferecem.

Gráfico I.22

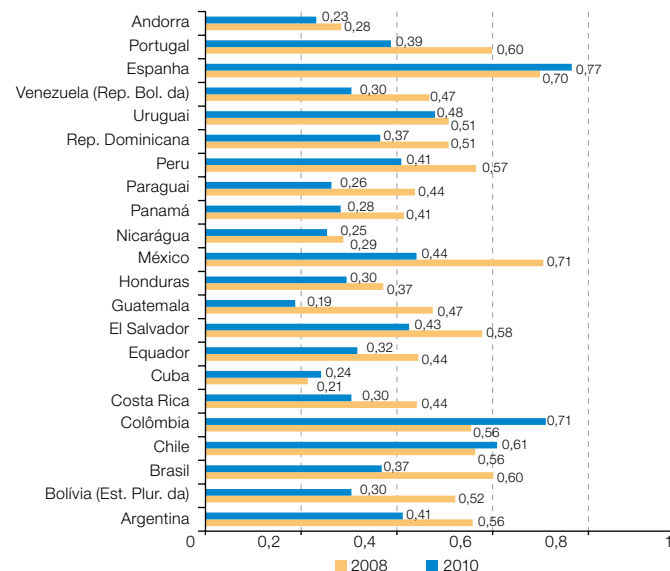
IBERO-AMÉRICA: PENETRAÇÃO DA BANDA LARGA
(Em porcentagens cada 100 habitantes)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados de Cisco Systems para 2010.

Gráfico I.23

IBERO-AMÉRICA: ÍNDICE DE SERVIÇOS ON-LINE



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados de 2008 e 2010 de The United Nations e-government development index (EGDI).

■ O terceiro indicador que compõe a brecha digital pode, assim, ser expresso com o índice de capital humano (veja o gráfico I.24), que é um componente do índice de governo eletrônico elaborado pela Rede das Nações Unidas sobre Administração Pública (UNPAN) por meio da pesquisa mundial que o Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social das Nações Unidas realiza a cada dois anos. A principal fonte dos dados que compõem o índice de capital humano é a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

■ Uma interessante análise da brecha digital entre os países é a avaliação comparativa anual feita pelo The Economist Intelligence Unit em seu estudo de desenvolvimento digital⁷. Esta análise considera a prevalência dos cidadãos, empresas e governos conectados à Internet e o papel indispensável das comunicações e serviços digitais na maioria das economias do mundo. O “ranking da economia digital” recolhe o desafio de maximizar o uso da informação e das comunicações que os países enfrentarão nos próximos anos e analisa seis eixos, atribuindo pontuações com base numa escala que vai de 0 a 10 pontos (veja o quadro I.3).

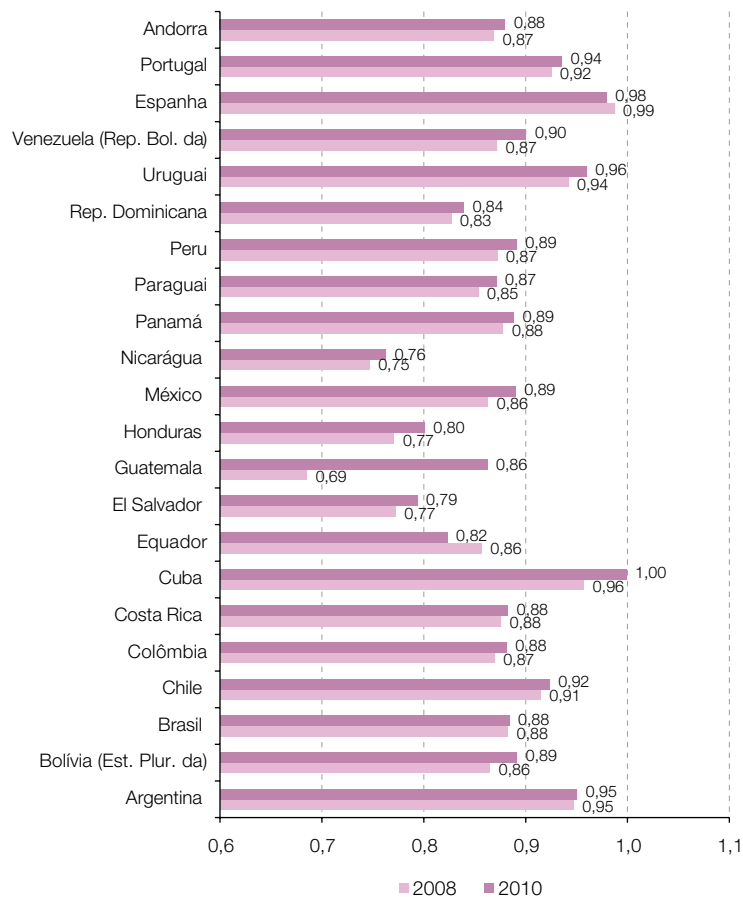
■ Além da penetração das TIC, o relatório considera a qualidade destas tecnologias e analisa vários fatores de impulso. Os eixos de avaliação e suas ponderações são:

- Conectividade e infraestrutura tecnológica (20%): mede os níveis de conectividade e infraestrutura tecnológica dos países. Neste ano atribuiu-se especial ênfase à qualidade e velocidade da conectividade dos países; dado que não basta estar conectado, a conexão também deve ser de boa qualidade.

⁷ Veja on-line http://www.eiu.com/site_info.asp?info_name=digitaleconomy_2010&page=noads&rf=0

Gráfico I.24

IBERO-AMÉRICA: ÍNDICE DE CAPITAL HUMANO



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados do índice de governo eletrônico das Nações Unidas para os anos 2008 e 2010.

- Ambiente empresarial (15%): mede a disposição das empresas ao uso de tecnologias em seus processos de negócios. Adicionalmente, avalia-se o marco para o empreendimento e a inovação.
 - Ambiente social e cultural (15%): neste âmbito medem-se o capital social, a qualidade da educação e o uso das TIC em processos educativos e associados à inovação.
 - Ambiente legal (10%): neste eixo são analisados os marcos jurídicos e seu impacto no desenvolvimento digital dos países. Alguns elementos associados a este âmbito são: propriedade intelectual, dados pessoais, neutralidade, cibercrime e outros.
 - Visão e políticas públicas (15%): avalia-se a visão dos governos frente a este tema e quão prioritário em suas atividades é o uso de tecnologia e o impulso de políticas públicas que favoreçam seu desenvolvimento.
 - Adoção por empresas e pessoas (25%): neste eixo analisam-se os níveis de adoção e a propensão, por parte dos cidadãos e das empresas, ao uso das tecnologias da informação e comunicação em suas atividades cotidianas.
- Dos 70 países ponderados, nos primeiros lugares deste ranking figuram Suécia, Dinamarca e Estados Unidos. Nos países da Ibero-América se destacam Espanha, Portugal e Chile, seguidos pelo México, Brasil e Argentina (veja o quadro I.3).

Quadro I.3

IBERO-AMÉRICA: INDICADORES DE ECONOMIA DIGITAL

País	Pontuação total	Conectividade	Ambiente empresarial	Ambiente social e cultural	Ambiente legal	Visão e políticas públicas	Adoção por empresas e pessoas
Ponderación		20%	15%	15%	10%	15%	25%
Espanha	7,31	6,2	7,39	7,6	8,35	7,85	7,23
Portugal	6,9	5,4	6,64	7,33	8,35	7,4	7,1
Chile	6,39	4,15	8,00	6,67	7,4	6,75	6,43
México	5,53	3,1	6,97	5,53	6,35	6,55	5,68
Brasil	5,27	3,6	6,66	5,73	6,1	5,7	4,93
Jamaica	5,21	4,75	5,67	5,33	6,65	4,9	4,83
Argentina	5,04	3,85	5,48	5,73	6,05	5,2	4,83
Trinidad e Tabago	4,98	3,25	6,43	5,33	6,4	5,6	4,33
Colômbia	4,81	3,6	6,29	4,8	6,6	5,00	4,08
Peru	4,66	2,6	6,47	5,13	5,8	4,75	4,43
Venezuela (República Bolivariana da)	4,34	3,85	3,95	5,13	4,7	4,6	4,2
Equador	3,9	2,95	4,63	4,53	4,75	3,8	3,58

Fonte: The Economist Intelligence. *Digital Economy Rankings 2010. Beyond e-readiness. 2010.*

10. Infraestrutura

- Em comparação com outras regiões, a infraestrutura continua sendo deficitária na América Latina (no quadro I.4 se compara o estoque de investimento em alguns setores importantes).
- Perrotti e Sánchez (2011) estimam que, para manter uma taxa de crescimento de 3,9% ao ano, se deveria investir cerca de 5,2% anual do PIB entre 2006 e 2020. Diversos estudos mediram a brecha de infraestrutura e quantificaram o custo de fechá-la para a região. Considerando o horizonte 2020, o custo anual total para fechar esta brecha, medida com diversos países desenvolvidos (veja o quadro I.5), flutua entre 7,9 e 31,5 pontos do PIB (os setores de transporte e energia são os com maiores custos).

Quadro I.4

AMÉRICA LATINA E CARIBE, ESPANHA, PORTUGAL E LESTE ASIÁTICO: COMPARAÇÃO DO ESTOQUE DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA, POR SETORES

Setor	Indicador ^a	América Latina e Caribe ^b	Espanha	Portugal	Leste Asiático
Energia	Capacidade de geração elétrica (Mw por cada 1000 habitantes)	0,51	2,07	1,48	1,45
Telecomunicações	Telefonia fixa (linhas por cada 1000 habitantes)	182	432	420	445
	Telefonia móvel (linhas por cada 1000 habitantes)	986	1 118	1 423	1 194
	Banda larga (assinantes por cada 1000 habitantes)	66	230	194	260
Transporte	Caminhos pavimentados (km por cada 1000 habitantes)	0,85	15,7	6,4	1,9
	Vias férreas per capita (km por cada 1000 habitantes)	0,23	0,33	0,27	0,06
Água	Acesso a águas melhoradas (% da população)	91	100	99	99
Saneamento	Acesso a melhoras sanitárias (% da população)	78	100	100	98

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras da base de dados CEPALSTAT; Administração de Informação Energética dos Estados Unidos (EIA); União Internacional de Telecomunicações (ITU); Organização Latino-Americana de Energia (OLADE); Banco Mundial, World dataBank, e Nações Unidas, *World Population Prospects: The 2010 Revision*, United Nations. O último dado disponível para o setor elétrico corresponde ao ano 2009; para os setores de transporte, água e saneamento, corresponde ao ano 2008.

^a O último dado disponível para telecomunicações corresponde a 2010; para energia a 2009 e para transporte, água e saneamento a 2008.

^b América Latina e Caribe inclui 24 países: Argentina, Bolívia (Est. Plur. da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (Rep. Bol. da).

■ Ao considerar os níveis atuais de investimento da região, próximos a dois pontos do PIB, estes altos custos tornam árdua a tarefa. A brecha é ainda maior em relação às economias emergentes da Ásia, cujas taxas são, em média, superiores a cinco pontos do PIB. Em países como China, Tailândia e Vietnã estas taxas chegam a serem superiores a sete pontos do PIB.

■ Na América Latina, as taxas de investimento público, desde 1990 apresentaram forte tendência à queda, compensada parcialmente pelo aumento observado nos níveis de investimento do setor privado no mesmo período (veja o gráfico I.25).

Quadro I.5

AMÉRICA LATINA E CARIBE: CUSTO PARA FECHAR A BRECHA DE INFRAESTRUTURA EM RELAÇÃO A DISTINTOS PAÍSES, POR SETOR, 2006-2020

(Em porcentagens do PIB)

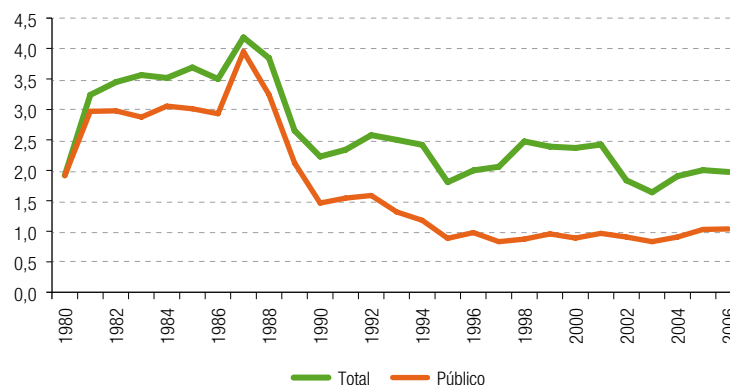
Setor	Leste Asiático	Austrália	Estados Unidos	Noruega
Capacidade de geração elétrica	3,1	6,7	9,1	17,5
Telefonia fixa	0,3	0,3	0,4	0,3
Telefonia móvel	0,5	0,5	0,4	0,6
Assinantes de banda larga	0,6	0,3	0,5	0,6
Caminhos pavimentados per capita	3,0	11,3	9,5	10,4
Vias férreas per capita	0,2	0,9	1,6	1,8
Acesso a águas melhoradas	0,1	0,1	0,1	0,1
Acesso a melhoras sanitárias	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	7,9	20,3	21,7	31,5

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em D. Perrotti e R. Sánchez, "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *série Recursos naturales y infraestructura*, N° 154, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), (2011), em imprensa.

- Ao desagregar este gasto, observa-se que o investimento privado obedece a incentivos muito distintos. Para o setor público, a área de maior interesse tem sido a de transporte, com 64% do total do gasto em infraestrutura, seguido de energia. O investimento privado tem se concentrado sobretudo no setor das telecomunicações, com 42% do total (veja os gráficos I.26 e I.27).
- Diminuir as brechas em infraestrutura é prioritário em qualquer estratégia de desenvolvimento, somada a melhoras em fatores relevantes como o capital humano e tecnológico, esta diminuição permitiria obter taxas de crescimento sustentáveis no longo prazo e um desenvolvimento social mais equitativo e sustentável para a região. Quanto à sustentabilidade, a defasagem da região em infraestrutura pode ser considerada uma oportunidade para que sejam feitos os investimentos necessários, incorporando conceitos de eficiência e sustentabilidade ambiental.

Gráfico I.25

AMÉRICA LATINA: INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA TOTAL E PÚBLICO^a, 1980-2006
(Em porcentagens do PIB)



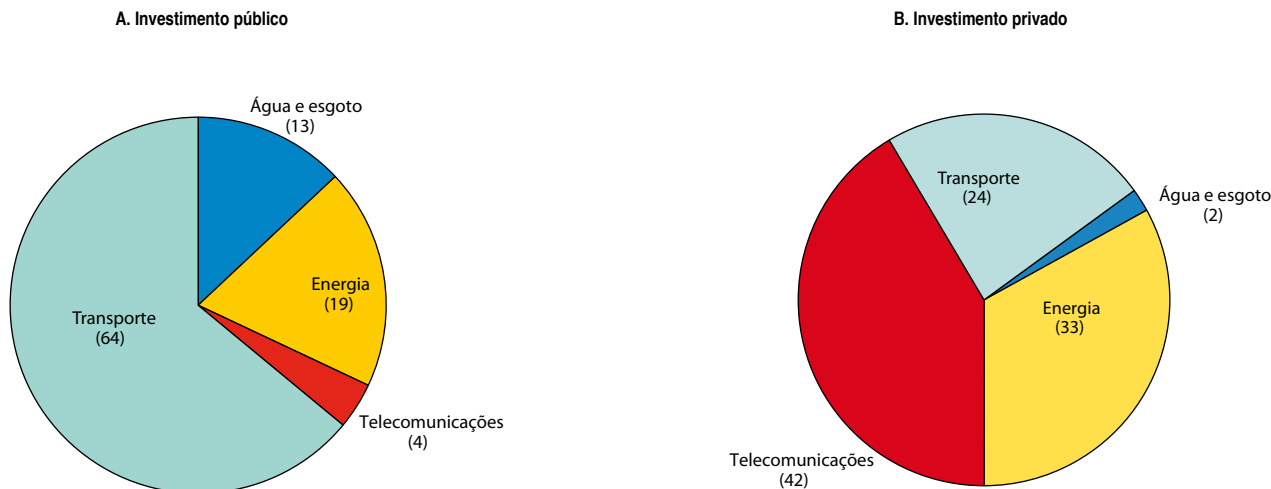
Fonte: L. Carranza, C. Daude e A. Melguizo, *Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?*, Paris, OCDE, 2011.

Nota: Cálculos dos autores sobre estimativas de Calderón e Servés (2010).

^a Inclui: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru. Média ponderada sobre o PIB.

Gráfico I.26

AMÉRICA LATINA: INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA
(Em porcentagens do total)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em D. Perrotti e R. Sánchez, "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *série Recursos naturales y infraestructura*, N° 154, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), (2011), em imprensa.

11. Brechas fiscais

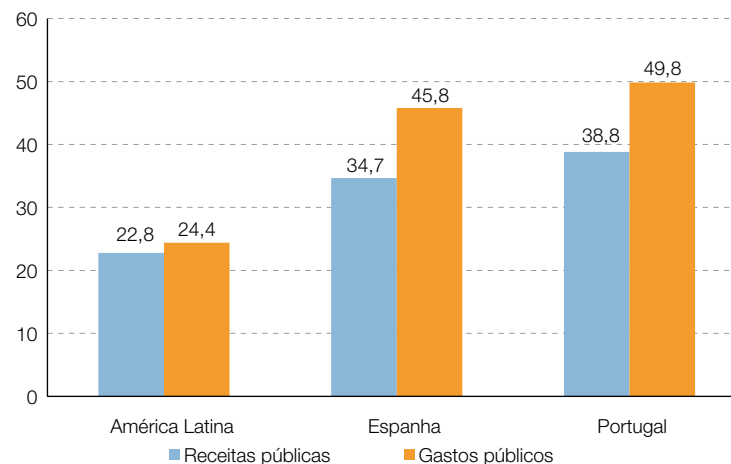
■ A América Latina apresenta importantes desafios em matéria fiscal. Os países enfrentam recorrentes e sérias dificuldades para financiar no médio prazo um gasto fiscal que satisfaça as crescentes demandas sociais. Além dos problemas conjunturais de desequilíbrios fiscais, são notáveis as diferenças na proporção de despesas e receitas públicas nas economias da América Latina, Espanha e Portugal (veja o gráfico I.27).

■ No que diz respeito às receitas públicas, a carga tributária em geral é baixa, a estrutura apresenta uma tendência para impostos não progressivos e os níveis de descumprimento no pagamento de impostos são significativos (ILPES, 2011). Em comparação com os países da OCDE, na maioria dos países da América Latina, a atual carga tributária limita a capacidade de ação da política fiscal (veja o gráfico I.28).

■ Esta menor pressão tributária na América Latina frente aos países da OCDE, e à Espanha e Portugal em particular, não se explica apenas por um menor nível de desenvolvimento (veja o gráfico I.29). Também incide a importância das atividades produtivas relacionadas com matérias-primas (que originam receitas públicas que pareceria não ser tão necessária uma arrecadação tributária maior), o nível de informalidade no mercado de trabalho, a evasão de impostos e as diferentes reformas de saúde e de pensões (estas últimas têm um efeito significativo sobre a arrecadação do imposto de renda das pessoas físicas e sobre as contribuições à seguridade social de trabalhadores e empregadores).

Gráfico I.27

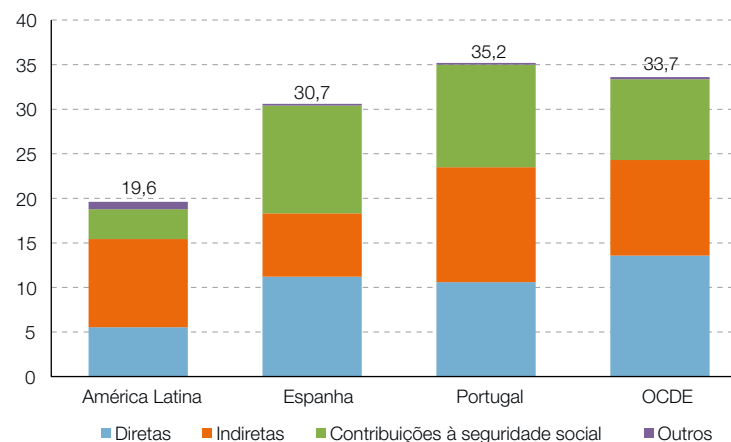
IBERO-AMÉRICA: RECEITAS E GASTOS PÚBLICOS, 2009
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Para América Latina: Base de dados CEPALSTAT; para Espanha e Portugal: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Base de dados OECD.Stat

Gráfico I.28

RECEITAS TRIBUTÁRIAS POR ÁREAS E ZONAS GEOGRÁFICAS, 2009
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Para América Latina: Base de dados CEPALSTAT; para os demais: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Revenue Statistics 1965-2009*, 2010.

■ Menos de um terço da arrecadação na América Latina corresponde a impostos diretos, e grande parte da carga incide em impostos sobre consumo e outros impostos indiretos. A carga tributária média dos países latino-americanos é praticamente a metade da registrada nos países da OCDE. Este diferencial se explica sobretudo pela baixa arrecadação, em termos do PIB, dos impostos diretos (sobre a renda e o patrimônio). Em média, a carga tributária direta dos países da América Latina se situa nove pontos do produto abaixo da arrecadação dos países desenvolvidos.

■ A volatilidade dos níveis de crescimento tem se traduzido em um comportamento pró-cíclico do gasto fiscal, mas desde 2003 a região conseguiu aumentar o gasto público sem colocar em risco as finanças públicas.

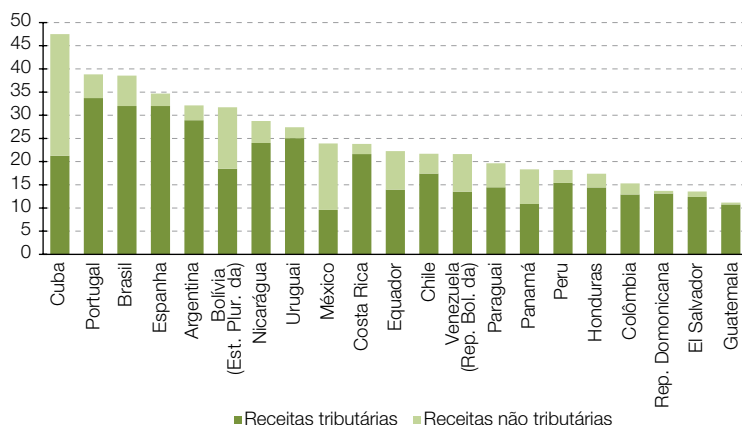
■ Em nível regional, o gasto público, e em especial o gasto social, registrou um aumento muito significativo nas últimas duas décadas. Neste sentido, a participação do gasto social no orçamento aumentou de 45% no período 1990-1991 para cerca de 65% no biênio 2007-2008. Contribuiu para isso o reconhecimento progressivo, por parte dos países, da importância do desenvolvimento social para potenciar o desenvolvimento econômico (CEPAL, 2010b).

■ A Argentina, o Brasil, Cuba e o Uruguai, que registraram taxas superiores a 20% do PIB em 2009, similares às da Espanha e Portugal, são economias que mantiveram prioridades de política social sustentadas nestas últimas décadas. A Colômbia, El Salvador e o Paraguai aumentaram em mais de seis pontos do PIB seus níveis de gasto social de 1990 a 2009 (veja o gráfico I.30). Uma grande proporção do aumento do gasto público nos países registrou-se entre 2007 e 2009, como parte do pacote de estímulos fiscais implementados para reduzir os efeitos socioeconômicos negativos da crise.

Gráfico I.29

IBERO-AMÉRICA: RECEITAS FISCAIS, 2009

(Em porcentagens do PIB)

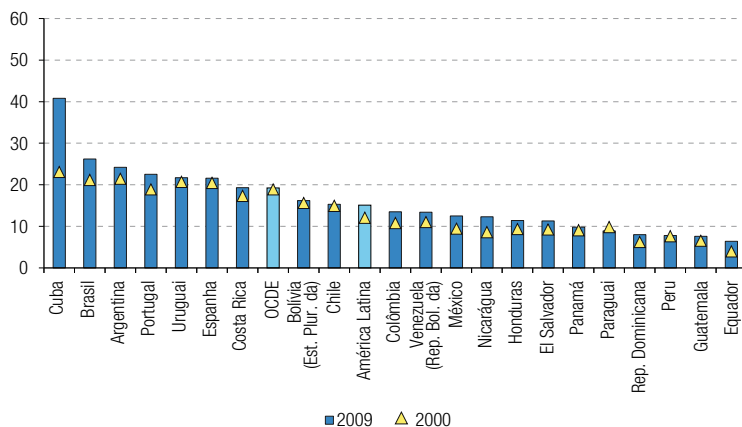


Fonte: Para países da América Latina: base de dados CEPALSTAT; para Espanha e Portugal: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Government at a Glance 2011*, 2011.

Gráfico I.30

IBERO-AMÉRICA: GASTO PÚBLICO SOCIAL

(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados oficiais.
Nota: Último dado disponível para Argentina (2007), Bolívia (Est. Plur. da) (2006), Equador (2006), El Salvador (2007), Honduras (2006), República Dominicana (2007) e Venezuela (Rep. Bol. da) (2006).

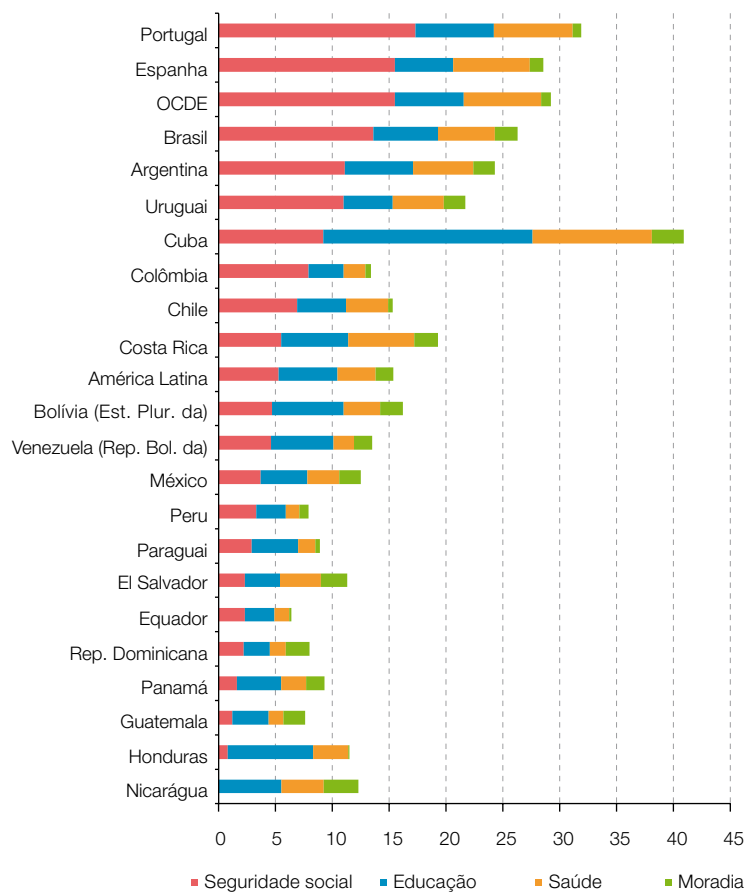
■ Também é preciso reconhecer que os níveis de gasto social na região são muito díspares, o que reflete não só a diversidade de modalidades de provisão de bens e serviços públicos, especialmente em pensões e saúde, mas também o escasso grau de cobertura em alguns países (veja o gráfico I.31).

■ Nos últimos anos, as políticas fiscais permitiram reduzir a carga de juros e dar sustentabilidade a um gasto público social crescente. Além disso, com as recentes reformas, se realizaram avanços na gestão dos recursos públicos, o que tem permitido melhorar a eficiência do gasto, como será visto mais adiante. Uma vez identificadas algumas das brechas por fechar, no capítulo II se descrevem alguns dos caminhos por abrir, rumo ao desenvolvimento.

Gráfico I.31

IBERO-AMÉRICA: ESTRUTURA DO GASTO SOCIAL

(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados oficiais.

Nota: Cifras disponíveis para o ano 2009 no Brasil, Chile, Cuba, México e na República Dominicana. Para os demais países, cifras do ano 2008.

Capítulo II

Caminhos por abrir

1. Desafios de uma macroeconomia para o desenvolvimento

- O contexto macroeconômico tem repercussões tanto no crescimento como na equidade, pois afeta a taxa de investimento e sua incidência na tendência futura do desenvolvimento, a intensidade do valor agregado gerado nas exportações e sua inter-relação com os demais setores de produção interna, a inovação, o avanço das pequenas e médias empresas (PME) e a formalidade ou precariedade do mercado de trabalho.
- As estratégias macroeconômicas devem orientar-se a que as economias se aproximem de sua fronteira potencial, a protegê-las da volatilidade externa e a torná-las mais vigorosas mediante o uso proativo dos instrumentos disponíveis (financeiros, fiscais e cambiais).
- O equilíbrio e a anticiclicidade fiscais devem ser acompanhadas de uma clara vontade de expansão das capacidades fiscais dos países, o que acarreta, na maioria dos casos, um aumento das cargas tributárias.
- Há uma forte vinculação entre desigualdade, volatilidade fiscal e baixa taxa de crescimento econômico. As políticas monetária e cambial deveria alinhar-se com estes objetivos gerais, procurando formar preços macroeconômicos que incentivem o investimento dos agentes em atividades que contribuam para diminuir a heterogeneidade estrutural.
- O nível de pobreza, a distribuição da renda e a desigualdade de gênero não poderão registrar melhoras significativas e sustentadas na América Latina se não forem adotadas políticas fiscais ativas que incidam na eficiência e no potencial distributivo dos mercados. Em outros casos, poderia ser mais prioritário visar a uma melhor qualidade do gasto, tanto em matéria de alocação de recursos como de eficiência e eficácia, a fim de reduzir de maneira sustentada a desigualdade na estrutura social e econômica.
- O desenho e a construção de um sistema financeiro inclusivo e dedicado ao financiamento produtivo exigem expandir e desenvolver o instrumental disponível para administrar riscos, diversificar o acesso e prolongar os prazos de financiamento. Isto supõe ampliar consideravelmente o financiamento das PME e potencializar o papel das microfinanças, em diferentes escalas e mediante diversas instituições.
- A natureza incompleta dos atuais mercados de capitais tem sido uma barreira intransponível para que muitas destas empresas possam dar um salto em seu desenvolvimento, que constitui um ingrediente essencial para alcançar o crescimento com igualdade. A reforma do mercado de capitais nessa direção implica fortalecer o sistema bancário público, em especial os bancos de desenvolvimento, como instrumento que permita potencializar e democratizar o acesso ao crédito, sobretudo de longo prazo e orientado ao financiamento do investimento.
- Uma característica das estruturas fiscais atuais que deve ser revisada é a persistência de incentivos a comportamentos incompatíveis com um marco de sustentabilidade ambiental, como os subsídios aos combustíveis fósseis.
- A sustentabilidade do desenvolvimento exige a adoção de políticas públicas congruentes com a inclusão social, que visem a um padrão de inserção internacional que incentive a integração interna e não a desintegração social. A maneira de abordar a reforma dos mercados de capitais nacionais e sua vinculação com os mercados financeiros internacionais representa um desafio crucial para estabelecer uma macroeconomia que possibilite um desenvolvimento econômico e social sustentado.

2. Convergência produtiva

■ O Estado deve ser particularmente ativo no âmbito da produtividade, tanto para aproximar-se da fronteira produtiva internacional e ter uma estrutura mais dinâmica que opere como motor de crescimento e aprendizagem quanto para fechar as brechas internas de produtividade que reproduzem as desigualdades por meio da heterogeneidade estrutural. A esse respeito, tem-se enfatizado a necessidade de contar com políticas públicas de desenvolvimento industrial, inovação tecnológica, financiamento inclusivo para os setores menos produtivos e fomento da pequena e média empresa, assim como políticas de conciliação família-trabalho e com uma coordenação crescente entre o Estado e os agentes produtivos, a fim de fechar a brecha energética para produzir e consumir de maneira mais sustentável e com menores emissões de carbono.

■ Propõe-se, neste contexto, transformar a estrutura produtiva a partir de três eixos integrados de política: i) o industrial, com preferência por setores mais intensivos em inovação (fechamento das brechas entre setores); ii) o tecnológico, focado no fortalecimento da oferta e em sua articulação com a demanda para criar e difundir conhecimento (fechamento da brecha em relação à fronteira internacional), e iii) o de apoio às PME, em que se reconheçam as assimetrias entre as empresas e os sujeitos produtivos para responder a sinais de preço (fechamento das brechas entre os agentes).

■ Priorizar o desenvolvimento dos setores com maior conteúdo de conhecimento e romper o círculo vicioso em relação à dotação de fatores, focado em recursos naturais, supõe que os Estados desenvolvam novas instituições, políticas fiscais e estratégias vinculadas à rede produtiva e seus agentes.

■ Bancos de desenvolvimento sólidos, com capacidade de financiamento e planejamento de longo prazo, permitem aumentar em forma sustentada o investimento em setores intensivos em conhecimento e apostar em inovação. Também permitem um aumento substancial do investimento nas PME para melhorar sua produtividade e encadeamentos com as empresas de maior tamanho e outros mercados. Devem orientar-se, por último, a financiar projetos de inovação que articulem as iniciativas de universidades e empresas em apostas de longo prazo.

■ Para apoiar o desenvolvimento, a estabilidade, a produtividade e a rentabilidade das PME, precisa-se de uma transformação institucional acompanhada da concessão de maior prioridade fiscal.

As PME não são uma nota de rodapé na estratégia de desenvolvimento com igualdade, senão uma de suas peças centrais.

■ Como parte desta transformação institucional, deve-se dotar o Estado de instrumentos que lhe permitam atuar sobre as assimetrias dos agentes em matéria de acesso à informação, ao crédito e à tecnologia.

■ Existe, por outro lado, um conjunto de instrumentos que procuram fazer com que a fronteira produtiva de nossas sociedades avance: os fundos tecnológicos setoriais, os sistemas de propriedade pública ou receitas provenientes de atividades extrativas relacionadas com recursos estratégicos e a combinação de instrumentos comerciais e fiscais, como tarifas, isenções fiscais seletivas e impostos, orientados a apoiar setores exportadores essenciais ou que integram cadeias em plataformas transnacionais.

■ Por último, não se pode eludir o compromisso no médio e longo prazo de aumentar significativamente o investimento público orientado à pesquisa e desenvolvimento e à infraestrutura. Sem capacidades produtivas articuladas com a produção, e sem uma logística que transforme as possibilidades em plataformas reais de criação de riqueza e comunicações, não será possível superar os gargalos do crescimento. Ao não superá-los, os ciclos expansivos derivados da variação da estrutura de preços relativos internacionais não poderão ser capitalizados como saltos qualitativos em matéria de produção e produtividade.

■ O que aqui propomos implica criar e conceder rendas com base em decisões do Estado e requer um compromisso fiscal e institucional difícil de sustentar no longo prazo. A respeito do primeiro ponto, quando o Estado outorga rendas ao setor privado, deve fazê-lo com o compromisso de que o retorno em valor público gerado pelo uso desses recursos será superior ao custo inicial de outorgá-los. Disciplinar os receptores de renda estatal nunca é fácil, mas não existem exemplos de desenvolvimento robusto no século XX em que se tenha obtido saltos reais sem a aplicação de instrumentos deste tipo. Os pactos entre os agentes públicos e privados são importantes nesta matéria. Em relação à sustentabilidade fiscal, é necessário entender que a construção de capacidades institucionais e fiscais dos Estados consiste precisamente em aumentar sua capacidade para desempenhar um papel protagonista na rede de agentes privados que compreende o desenvolvimento.

3. Políticas para maior igualdade e coesão territorial

■ A diversidade de instituições e atores que incidem no desenvolvimento territorial exige pactos de coesão territorial que permitam combinar os esforços de promoção do desenvolvimento regional e local de cima para baixo. Corrigir a desigualdade territorial significa também abordar a desigualdade geral, partindo da articulação dos espaços mais marginalizados com os enclaves baseados em recursos naturais de exportação. Daí a importância de contar com políticas públicas respaldadas por pactos, entre os atores dos distintos níveis de desagregação territorial, orientados a promover uma igualdade maior neste âmbito. Desta forma é possível avançar em direção a políticas articuladas entre os níveis nacionais e subnacionais para o alcance da coesão territorial.

■ Ao Estado corresponde um papel central, se a criação de fundos de coesão territorial for colocada como eixo estratégico da busca de maior igualdade territorial. Um fundo de coesão territorial tem, no mínimo, um objetivo triplo. Em primeiro lugar, transferir fundos do nível central aos níveis subnacionais, mas ao mesmo tempo, comprometer seu uso para gerar sinergias entre o âmbito produtivo, o desenvolvimento de capacidades e o atendimento de carências básicas. O segundo objetivo se vincula à redistribuição, pois opera mediante transferências ou subsídios cruzados, do mesmo modo que o imposto de renda opera como meio para transferir recursos ou prestar serviços a quem não pode pagá-los. Redistribuir em prol de maior igualdade de oportunidades e direitos faz parte do papel do Estado proposto neste documento. Em terceiro lugar, um fundo de coesão territorial serve de instrumento para coordenar as políticas setoriais e espaciais, a fim de evitar a duplicação de esforços e promover formas mais integradas de intervenção. Constitui, pois,

um mecanismo de planejamento intersetorial delimitado aos espaços onde habitualmente a descentralização setorial deixa muitos vazios.

■ As transferências intergovernamentais podem assumir um papel importante na correção de disparidades territoriais, junto com as políticas de desenvolvimento regional definidas no plano nacional e que operem de cima para baixo, mas também de baixo para cima, com a gestão local ou estadual. O financiamento do desenvolvimento territorial e a consequente superação das disparidades devem basear-se em esforços fiscais próprios dos níveis subnacionais —como uma arrecadação tributária algo maior— e em sistemas de transferências aplicados no âmbito de programas de desenvolvimento combinados em forma ampla.

■ A provisão de serviços básicos em cidades segregadas, cujos mecanismos de financiamento municipal se baseiam em impostos territoriais, é muito díspar e exacerba a desigualdade. O Estado pode reverter este círculo vicioso mediante a aplicação de políticas diretas tais como fundos de redistribuição de impostos territoriais, recursos compensatórios, alocações por zona e programas especiais em bairros vulneráveis. A este respeito, adquirem particular importância a análise, a gestão e o compromisso em nível municipal com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, especificamente daqueles relacionados com a garantia da sustentabilidade do meio ambiente, onde se encontra incorporado o acesso aos serviços básicos.

■ Os aspectos mencionados fundamentam a necessidade de contar com instrumentos de planejamento territorial coordenados, articulados, participativos e prospectivos.

4. Emprego com direitos

■ Nas últimas décadas, vários países da região reformaram sua institucionalidade laboral. Muitas das medidas buscavam desregular e flexibilizar o mercado de trabalho, com o objetivo de promover uma melhor distribuição dos recursos humanos e, por esse meio, elevar a geração e a qualidade dos empregos. Em geral, esse objetivo está longe de ser alcançado. Na prática, essa maior flexibilidade tendeu a ser traduzida em contratos de menor duração e em mais instabilidade dos postos de trabalho. Em consequência, a contribuição líquida de maiores graus de flexibilidade no âmbito do trabalho para o desenvolvimento está longe de ser um resultado assegurado.

■ Os objetivos de uma política orientada à promoção de maiores níveis de equidade e justiça no campo trabalhista (e com isso à redução das desigualdades entre os domicílios e dentro deles) se referem ao aumento da renda e à melhora nas condições de trabalho, à inclusão laboral e à eliminação das discriminações. Embora não seja o único caminho existente para tal propósito, a CEPAL apresentou como proposta algumas orientações gerais.

■ Em primeiro lugar, a elevação duradoura dos rendimentos do trabalho descansa, sobretudo, em maior produtividade e em melhor educação para todos, pelo que é preciso fortalecer os instrumentos de formação profissional e capacitação. Além disso, é necessário compensar as diferenças de poder que caracterizam o mercado de trabalho na região, reforçando a negociação coletiva, não só para conseguir uma melhor distribuição de renda, mas também como mecanismo para construir acordos sócio-trabalhistas sustentáveis.

■ Em um plano associado ao anterior, não obstante as controvérsias que suscita, o salário mínimo possui um importante potencial distributivo. O resultado final depende, não obstante, das características específicas da estrutura salarial e trabalhista de cada país. Deve-se levar em conta a incidência do emprego gerado pelas PME e seu nível de produtividade, uma vez que esse setor

absorve boa parte do trabalho não qualificado, que costuma receber remunerações próximas ao salário mínimo legal.

■ Em segundo lugar, a melhora nas condições de trabalho determina como primeira exigência a institucionalização no setor formal das relações de trabalho que se caracterizam pela falta de acesso aos direitos trabalhistas gerais, em particular de casos de subcontratação, emprego temporário e trabalho em domicílio. Em terceiro lugar, é preciso reforçar os instrumentos de fomento da qualidade da inserção no mercado de trabalho para coletivos que enfrentam obstáculos especiais.

■ No caso das mulheres, são indispensáveis as políticas de conciliação entre a vida profissional e familiar para reduzir tanto as brechas de acesso ao mercado de trabalho como as relativas às condições dessa inserção. Por outro lado, para promover o acesso dos jovens a empregos de boa qualidade, além de melhorar a cobertura e qualidade da educação e eliminar as discriminações, é preciso estabelecer mecanismos que apoiem a transição do mundo escolar ao mundo do trabalho (sistemas de práticas e estágios, etc.) e fortalecer a capacitação e a intermediação trabalhista.

■ Finalmente, é preciso reforçar os mecanismos de proteção ao desemprego e contribuir, ao mesmo tempo, para maior eficiência na busca de emprego. Poucos são os países da região que contam com seguro-desemprego; e geralmente aludem a limitações de recursos para explicar sua ausência, apesar de que vários países de outras regiões introduziram esses sistemas quando tinham níveis de renda similares a de muitos países latino-americanos. Ao mesmo tempo, é necessário mitigar a vulnerabilidade dos trabalhadores do setor informal por meio de mecanismos não contributivos de proteção social e instrumentos de desenvolvimento produtivo orientados a setores nos quais estes trabalhadores mais se inserem (Bárcena, 2010).

5. Proteção social

■ Em matéria social, destacou-se o papel central que o Estado desempenha para dar à agenda da igualdade seus pilares de proteção e promoção sociais. O Estado tem aí uma importância fundamental, porque é neste âmbito que o mercado, confiado em seus próprios mecanismos de autorregulação, exacerbou as brechas de qualidade e de resultados em vez de fechá-las. Por este motivo, propõe-se avançar da “inflexão do social” para um papel mais ativo do Estado quanto ao bem-estar, mediante um aumento sustentado do gasto social—inclusive em infraestrutura de cuidado de crianças, deficientes e idosos— avanços significativos em matéria de instituições sociais para melhorar a gestão pública e sistemas de transferências de renda que tenham um claro efeito de redistribuição. Em suma, pretende-se articular os programas em torno a um sistema integrado de proteção social, com fortes pilares solidários não contributivos e clara vocação universalista, congruente com o enfoque de igualdade de direitos. No campo da educação, onde as desigualdades de origem em vez de serem revertidas, vêm secularmente se reproduzindo, lhe corresponde uma tarefa decisiva na promoção de maior cobertura da educação pré-escolar, sobretudo nos setores que não a podem custear com seus próprios recursos.

■ Também é preciso ampliar a jornada escolar na educação pública, fazer com que os setores de menor renda avancem em conclusão da educação secundária e velar pelo fechamento paulatino das brechas de qualidade e aprendizagem na oferta pública e entre a educação pública e a privada. A formulação de um sistema de proteção social básico universal—segurança de renda e de saúde—passa inevitavelmente por potencializar mecanismos solidários não contributivos de proteção social, ampliar a oferta de programas assistenciais, conciliar o trabalho remunerado e não remunerado e facilitar o ingresso das mulheres ao mercado de trabalho, pois o contrário implica desperdiçar ou desaproveitar as oportunidades que o bônus demográfico oferece.

■ Embora seja necessário aumentar o gasto público social e potencializar seu viés anticíclico, este aumento por si só não é suficiente. É preciso dar-lhe uma nova arquitetura, mais igualitária, adequada às atuais estruturas de risco e orientada a ativar a capacidade produtiva dos países. Para isso deve-se, antes de tudo, adotar um sistema de transferências de renda focalizadas ou universais baseado num piso mínimo de renda para a terceira idade, ao mesmo tempo em que se limitam ou suprimem os subsídios às aposentadorias e pensões elevadas. É necessário desenvolver modalidades complementares

de garantias de renda que não dependam do mercado de trabalho, dotadas de flexibilidade e capacidade de expansão em contextos recessivos. Em particular, destacam-se a criação e o aumento das transferências de renda (complemento básico) de origem não contributiva para as famílias vulneráveis com filhos, assim como os subsídios concedidos a famílias vulneráveis que perdem cobertura contributiva em contextos de crise.

■ O Estado não pode nem deve fazer tudo, nem sequer em matéria de assistencialismo e redistribuição. É preciso potencializar, então, os sistemas de redes sociais que compreendem distintos serviços, prestações e programas de apoio, articulando os agentes públicos e privados com os atores sociais.

■ Embora seja necessário e positivo transferir para igualar, proteger e estabilizar o bem-estar das pessoas, isso não basta para o alcance de sociedades mais igualitárias e produtivas. Em matéria de produtividade e igualdade, a região enfrenta gargalos que obedecem tanto a problemas de demanda como de oferta. Muitos países não melhoraram suas fronteiras de bem-estar, inclusive em contextos que apresentavam oportunidades econômicas. Isto obedece a que a rede produtiva abre oportunidades, mas parte desta não pode aproveitá-las. Por este motivo, resulta importante investir em iniciativas que potencializem a ativação e a acumulação de capacidade e de conhecimentos. O gasto social deve converter-se cada vez mais em investimento social. A esse respeito, prover educação pré-escolar de maneira universal cumpre o triplo propósito de igualar as oportunidades, aumentar a produtividade dos futuros trabalhadores e ativar a mão de obra feminina, cuja participação no mercado de trabalho se vê limitada devido à sobrecarga de tarefas do cuidado. Algo similar ocorre com a ampliação da cobertura das creches e a extensão da jornada escolar.

■ Por último, apesar da reiteração, não podemos deixar de mencionar um desafio-chave no curto e médio prazo: investir na qualidade da educação primária e ampliar o nível de cobertura e conclusão da educação secundária, bem como melhorar a capacidade e os conhecimentos dos docentes. Este é o único caminho possível para as sociedades que procuram avançar na fronteira produtiva e, simultaneamente, fechar brechas. Estas estratégias educativas contam com uma oportunidade e, ao mesmo tempo, enfrentam um desafio: a difusão do uso educativo das tecnologias da informação e das comunicações no sistema de educação pública.

6. Igualdade de gênero

- A igualdade é um valor central para o desenvolvimento. Trata-se de um valor sem fronteiras, já que não é possível haver igualdade se esta não está presente em todas as esferas. À pergunta sobre que tipo de Estado e de igualdade se vincula à igualdade de gênero responde-se propondo novas formas de articulação entre o Estado, o mercado e a família que favoreçam formas e conteúdos democráticos nas instituições que os compõem para alcançar a igualdade real de homens e mulheres na sociedade. O espírito poderia ser resumido na ideia de igualdade no país e em casa.

- A igualdade de gênero supõe múltiplos benefícios para o desenvolvimento e os países não podem desperdiçar a capacidade das mulheres, que representam 50% da sociedade. Investir em igualdade favorece o crescimento, a redistribuição e a produtividade, pois integra mulheres educadas e com potencial produtivo. A

incorporação das mulheres ao mercado de trabalho requer políticas que redistribuam a carga de trabalho não remunerado. O desafio dos Estados está em promover políticas públicas que envolvam ativamente as cidadãs, que não gerem desigualdades, que não fomentem a femininização do cuidado e que permitam o acesso das mulheres ao emprego em um marco de direitos.

- Por outro lado, é importante que os governos nacionais apoiem o fortalecimento dos mecanismos para o avanço da mulher, dotando-os dos recursos necessários e da mais alta hierarquia governamental. Ainda hoje, alguns destes mecanismos se situam em nível de departamentos nacionais, distantes da arena onde se tomam as decisões e postergados a uma intervenção marginal, muito associada a linhas mais tradicionais de políticas de família.

7. Integração do meio ambiente aos outros pilares do desenvolvimento, em um marco de sustentabilidade

- O grande desafio dos temas ambientais na região tem sido a insuficiente coordenação entre as áreas de governo que se dedicam aos pilares econômico, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. Alguns exercícios de coordenação intersetorial permitiram obter importantes avanços em temas tão complexos como o desmatamento.
- Numa visão de médio e longo prazo, é de suma importância o ressurgimento recente dos sistemas de planejamento para o desenvolvimento, em que muitos incorporaram a temática ambiental, assim como a preocupação pelas consequências da mudança climática. O fortalecimento dos exercícios de planejamento é um assunto essencial para assegurar a coordenação entre as diversas áreas de governo. Ainda fica o desafio de assegurar a ampliação e implementação dos mecanismos de planejamento, bem como a alocação de recursos adequados a seus distintos componentes. Nos últimos anos registraram-se algumas experiências bem-sucedidas de coordenação de políticas por meio de comitês, ou outras formas de agrupamento de instituições, que reúnem várias entidades de governo para tratar temas específicos (como a Comissão Intersecretarial de Mudança Climática no México e a Comissão Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Barbados).
- Além disso, é necessário investir na oferta de informação, de maneira a tornar mais visíveis os custos ambientais e sociais das decisões econômicas, e gerar, em distintos níveis, a capacidade de usar a informação por meio da educação, do desenvolvimento científico e tecnológico e do estabelecimento de mecanismos que assegurem a participação da sociedade nas decisões que mais repercutem no meio ambiente. Neste marco, é importante recordar que a política ambiental é essencial para diminuir os riscos à segurança humana e elevar a qualidade de vida.
- Neste contexto é imprescindível pensar em novas formas de medir a riqueza dos países, que levem em consideração a importância do meio ambiente e dos recursos naturais.

Capítulo III

Desafios de gestão pública

- A discussão em torno da eficácia e eficiência do gasto público adquire ainda maior valor se a igualdade ocupa um lugar prioritário nas estratégias de desenvolvimento. Uma gestão pública de qualidade é indispensável para alcançar maior convergência produtiva com igualdade. É indispensável assegurar a qualidade das políticas públicas e aumentar a capacidade de gerar consensos, o que a CEPAL (2010a) denominou “uma nova arquitetura estatal”.
- Em países que enfrentam diferentes realidades e exigências, a agenda de transformação do Estado não pode ser concebida como uma simples reprodução das trajetórias seguidas pelos países desenvolvidos.
- Nos últimos anos, os países da América Latina e do Caribe tiveram que resolver novos requerimentos em matéria de proteção ambiental e de manejo das catástrofes naturais, de igualdade de gênero e de superação de outras brechas do subdesenvolvimento, dentre as quais as ilustradas no capítulo anterior.
- Assim, o fato de limitar a gestão pública a um mero controle quantitativo das contas, mediante regras numéricas sobre a dívida pública, o déficit ou o gasto, não garante um adequado manejo da economia por parte do Estado, pois impede a adoção de medidas anticíclicas e, sobretudo, não considera o impacto das finanças públicas sobre os objetivos cruciais do desenvolvimento, o crescimento de longo prazo e a distribuição da renda.
- Além do controle do déficit e da dívida pública, é preciso alcançar níveis adequados de cobertura dos serviços públicos, bem como um nível e uma composição de receitas e gastos congruentes com sua função de redistribuição da renda.
- O papel do Estado também é relevante no crescimento econômico. Por isso, debate-se, cada vez com maior frequência, sobre a adoção de um conceito mais amplo de qualidade, que reflita os vínculos entre os aspectos quantitativos e qualitativos da política fiscal. O conceito de qualidade abrange os elementos das finanças públicas

que garantem um uso eficaz e eficiente dos recursos públicos, com o objetivo de elevar o potencial de crescimento da economia e, no caso da América Latina, assegurar níveis crescentes de equidade distributiva.

- Neste contexto, é fundamental insistir no efeito macroeconômico não linear do gasto público; não se trata de desprezar seu incremento por razões de eficiência econômica, nem tampouco de tê-lo como o único motor de desenvolvimento.
- As tarefas da gestão pública são múltiplas e os recursos disponíveis, escassos. Considerando esta realidade, os objetivos estratégicos da gestão pública podem ser decompostos em três níveis (veja o quadro III.1).
- O primeiro objetivo estratégico, de convergência produtiva com igualdade, implica transformar a gestão do Estado com base em estratégias nacionais de desenvolvimento, finanças públicas de qualidade, marcos fiscais de médio prazo e governos abertos e transparentes. Um segundo objetivo estratégico consiste em melhorar a capacidade de alocação dos recursos públicos, o que supõe avançar em sistemas de gestão pública: planejamento estratégico institucional, orçamento plurianual, sistemas nacionais de investimento público e sistemas de avaliação de políticas e programas.
- O terceiro objetivo estratégico é chegar uma provisão eficaz e eficiente de bens e serviços e, ao mesmo tempo, fortalecer o desempenho operacional dos organismos públicos. Para isso é essencial desenvolver indicadores compartilhados e transversais de resultados e estabelecer convênios de desempenho e de gestão em repartições públicas estratégicas. Dados os desafios ambientais e a necessidade de eliminar todas as formas de desigualdade, é preciso que nos objetivos estratégicos se reconheçam as desigualdades de origem (gênero, raça, etnia, geração), adequando seus instrumentos e incluindo medidas específicas de ação positiva que permitam a igualdade nos resultados.

■ Para alcançar estes objetivos, foi muito importante a recuperação do ciclo orçamentário (que havia perdido seu papel reitor de discussão das políticas públicas durante os anos de alta inflação) em muitos países da América Latina, dado que constitui um instrumento transparente e democrático de alocação dos gastos públicos. Também são patentes os progressos em matéria de planejamento estratégico e de alocação plurianual de investimentos. A função de alocação também se viu robustecida pelo recente desenvolvimento e fortalecimento dos sistemas de avaliação de programas e de investimentos públicos.

■ A consolidação dos sistemas integrados de administração financeira e, em termos mais gerais, do governo eletrônico ou digital têm marcado a agenda quanto à modernização do setor público. Uma tarefa pendente destas transformações talvez seja a gestão dos recursos humanos no setor público (Bárcena e Kacef, 2011).

■ No quadro III.2 procura-se resumir os desafios da gestão pública para o desenvolvimento; no restante do capítulo alguns deles são examinados em detalhe.

Quadro III.1

DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO

Objetivos estratégicos	Instrumentos
Convergência produtiva com igualdade	Estratégias e planos Nacionais de desenvolvimento Marcos de médio prazo Finanças públicas de qualidade Governos abertos e transparentes
Alocação de recursos de acordo com as prioridades governamentais	Planejamento estratégico institucional Orçamento plurianual Sistemas nacionais de investimento público Avaliação de políticas e programas
Provisão eficiente e eficaz de bens e serviços públicos (desempenho operacional)	Indicadores compartilhados de resultados Convênios de desempenho e indicadores de gestão Governo digital Gestão de recursos humanos

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

1. Compartilhar visões e estratégias de longo prazo

■ Durante muitos anos, nos países da região postergou-se o exercício fundamental de construir o futuro, com todas as suas complexidades e dificuldades. Nos anos de “recuo” do planejamento, após a grande crise da dívida, os debates nacionais foram substituídos por postulados dos organismos internacionais de financiamento, que promoviam ajustes fiscais e reformas estruturais. Depois do esgotamento destas receitas, o olhar dos países volta-se a novos modelos ou retoma os antigos. O planejamento para o desenvolvimento emerge então como um elemento-chave para configurar o panorama da gestão pública.

■ O “renascimento” do planejamento global, somado à adoção de marcos explícitos de gasto público de médio prazo, pode melhorar a eficácia das políticas públicas e facilitar a construção de uma nova arquitetura estatal orientada a resultados. Obviamente esta necessidade de planejamento estratégico a partir do Estado não deve ser confundida com o denominado “estatismo”. O planejamento para o desenvolvimento se inscreve em um “projeto de país” e constitui um instrumento indispensável para conduzir o processo de transformação da gestão pública e da sociedade, sujeita a um esquema de concerto nacional e de parcerias público-privadas. Neste sentido, o planejamento do próprio setor público é fundamental para que uma administração pública seja transparente e interaja com a sociedade civil.

■ O planejamento para o desenvolvimento visa a definir conteúdos, a partir da visão do que se quer obter, se acordam as políticas necessárias para alcançá-la e se definem indicadores que permitam medir os progressos em prazos determinados. É um processo governamental integrador, explícito, organizado e participativo, orientado a determinar os cursos de ação que um país deve empreender para a consecução dos objetivos de longo prazo.

■ O processo supõe chegar a um consenso político mínimo em relação à visão do país que se quer construir e às medidas a serem adotadas, o que implicam acordos que transcendem o período de governo. Tem uma dimensão técnica importante, mas, sobretudo, uma dimensão política muito relevante. A obtenção dos resultados que redundem em bem-estar dos cidadãos —como preocupação

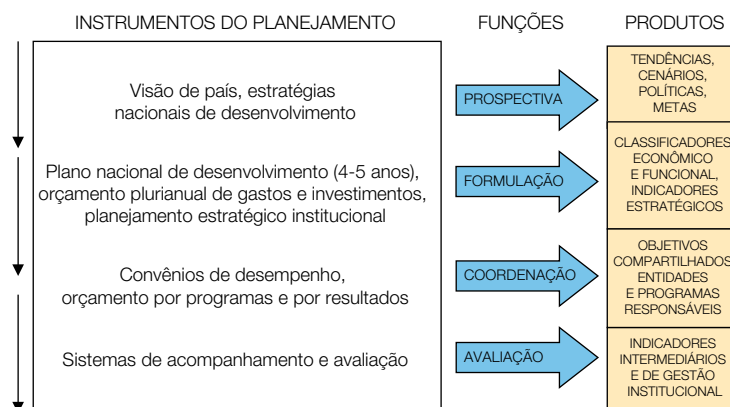
central do desenvolvimento— tem relação direta com a capacidade dos países para estabelecer adequadamente suas prioridades e plasmá-las em políticas e planos coerentes e congruentes com os desafios de longo prazo e com a governabilidade democrática.

■ No âmbito do planejamento para o desenvolvimento, as políticas propostas no documento *A hora da igualdade* podem transformar-se num poderoso instrumento de debate sobre o futuro desejável.

■ Em muitos países da América Latina se vem impulsionando o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento global, ao outorgar-lhes, em muitos casos, uma melhor inserção institucional a suas funções e tarefas (veja o diagrama III.1). Como proposto pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) em numerosos documentos (por exemplo, Martin, 2005), algumas das funções e tarefas do planejamento são a prospectiva, a formulação de políticas públicas, a coordenação interinstitucional e a avaliação de programas e políticas.

Diagrama III.1

FUNÇÕES E INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

■ A análise prospectiva é uma vertente particular do planejamento, com personalidade própria e peso significativo. Apesar das diferenças entre uma e outra, compartilham a necessidade de resolver os mesmos desafios estratégicos: conciliar interesses diversos para construir metas de interesse geral, conjugar saberes e linguagens plurais no processo coletivo de produção de conhecimento e coordenar instituições e organizações díspares e variadas na gestão da transformação (veja o quadro III.2).

■ Neste contexto, há um grupo considerável de países que já empreenderam promissores processos de elaboração de visões de longo prazo para a condução de suas economias e suas sociedades, com horizontes que permitem traçar metas de maior transcendência e mais ambiciosas.

Quadro III.2

OBJETIVOS DA PROSPECTIVA

Estratégicos	Táticos
<ul style="list-style-type: none"> • Orientar a ação presente (plano) à luz do futuro desejado • Identificar fatos insignificantes do presente, mas de grande magnitude no futuro devido a suas consequências potenciais • Mobilizar a inteligência humana 	<ul style="list-style-type: none"> • Por meio do anúncio, evitar que ocorra um fato indesejado ou propiciar um desejado • Contrastar uma ideia ou uma hipótese • Desenvolver a comunicação interna • Questionar os “lugares-comuns” e os comportamentos perversos

Fonte: Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique. 1. Une indisciplin intellectueller*, Paris, Edições DUNOD, 2007.

2. Construir a rota ao desenvolvimento

■ Constata-se na América Latina e no Caribe uma revalorização da construção de estratégias nacionais de desenvolvimento, com prazos de 10, 15 ou 20 anos (veja o quadro III.3). Neste processo, se destacam as do Brasil 2022, Colômbia 2019, Guatemala 2032, México 2030, Peru 2021 e República Dominicana 2030. Outros países, como Bolívia (Estado Plurinacional da), Costa Rica, El Salvador ou Panamá, reeditaram ou seguiram elaborando os tradicionais planos de desenvolvimento quadrienais ou quinquenais.

■ O discurso central destas estratégias e planos é que os prazos do orçamento não são suficientes para enfrentar os desafios do desenvolvimento e têm como eixo distintivo uma mensagem de qualidade de vida associada ao alcance de igualdade e bem-estar dos cidadãos. Alguns exemplos são o plano da Bolívia (Estado Plurinacional da), *Vivir Bien*, do Equador, *Plan del Buen Vivir*, da Colômbia, *Estado Comunitario: Desarrollo para todos*, do Uruguai, *Plan de Equidad*, e da Guatemala, *Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza*.

■ O denominador comum de todos estes planos é o reconhecimento dos avanços recentes em matéria de diminuição dos níveis de pobreza, graças às políticas públicas orientadas a melhorar os serviços de infraestrutura social, ao aumento das transferências diretas condicionadas e ao crescimento econômico experimentado entre 2003 e 2008.

■ No entanto, o diagnóstico compartilhado é que persistem grandes desafios para superar as brechas de pobreza e de desigualdade, o que se reflete na falta de acesso de grande parte da população a bens públicos, em termos de educação, saúde e moradia e, em particular, na falta de empregos de qualidade.

■ Por estes motivos, a análise indica que o crescimento e a estabilidade econômica são condições básicas, mas não suficientes para avançar em temas de igualdade. Em tal sentido, grande parte das metas estabelecidas nos planos se relaciona a resultados vinculados à redistribuição da renda e à inclusão social e produtiva da população em condições de pobreza urbana e rural. Em alguns casos também se distinguem componentes de etnia e de gênero.

Quadro III.3

AMÉRICA LATINA E CARIBE (PAÍSES SELECIONADOS): ESTRATÉGIAS E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

País	Plan/Estrategias/Agenda	Prazo
Brasil	Brasil 2022	2022
Bolívia (Estado Plurinacional da)	Plano Nacional de Desenvolvimento: <i>Bolívia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien</i>	2011
Costa Rica	Plano Nacional de Desenvolvimento 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"	2014
Chile	<i>Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos</i>	2018
Colômbia	Plano Nacional de Desenvolvimento <i>Visión Colombia</i>	2010 2019
Equador	Estratégia Nacional 2010/2025 <i>Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013</i>	2025 2013
El Salvador	Plano Quinquenal de Desenvolvimento	2014
Guatemala	<i>Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza</i>	2032
México	<i>Visión Nacional 2030</i> Plano Nacional de Desenvolvimento	2030 2012
Peru	<i>Plan Perú 2021</i>	2021
Panamá	Plano Nacional de Desenvolvimento	2014
República Dominicana	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Plano Nacional de Desenvolvimento	2030 2014
Uruguai	Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2030 Plano de Desenvolvimento e orçamento quinquenal	2030 2015
Venezuela (República Bolivariana da)	Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação.	2013

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

3. Definir as prioridades na agenda

■ Da análise destes instrumentos se depreendem as seguintes prioridades, que não excluem outros temas relevantes (Armijo, 2011).

■ **Definem-se metas de crescimento e competitividade.** Dos países analisados, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Peru e a República Dominicana estabelecem metas explícitas sobre o crescimento do PIB per capita e a geração de empregos formais. No caso do México se inclui também o índice de competitividade, sendo este o único país que o incorpora como meta explícita, ao assinalar a previsão para 2030 de que o país se situe entre os 20% de países mais competitivos. O plano de El Salvador, por sua vez, contempla metas macroeconômicas e sociais explícitas de médio prazo.

■ **Observa-se uma grande ênfase em igualdade, em coesão social e em superação da pobreza.** Todos os planos consultados têm eixos estratégicos, objetivos ou linhas de ação que incluem “derrotar ou erradicar a pobreza”. Em alguns países distingue-se a pobreza da extrema pobreza ou indigência e em outros se propõem objetivos associados com a diminuição da pobreza rural (El Salvador e República Dominicana).

■ Os planos contam com numerosos indicadores e metas que denotam a necessidade de avançar em direção a uma melhor distribuição da renda. Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia, Equador, Peru e República Dominicana se comprometem a melhorar substancialmente seus índices de Gini, enquanto Guatemala tem como meta melhorar seu índice de desenvolvimento humano. As prioridades mais frequentemente buscadas pelos países na esfera social correspondem às áreas de pobreza, educação, saúde, nutrição, moradia, trabalho e gênero (Leiva, 2010).

■ **Incluem-se metas de segurança pública.** Esta é uma prioridade muito ressaltada, o que reflete as preocupações dos cidadãos. Das pesquisas se depreende que os cidadãos se sentem muito vulneráveis: apenas 10% dos habitantes da região creem que nunca serão vítimas de um delito com violência. Um terço da população acredita que possa ser vítima a qualquer momento, outra terça parte pensa que lhe poderia suceder algumas vezes, e 21%, ocasionalmente. Além do fato de que, em alguns países, o número de vítimas possa

haver diminuído nos últimos anos, a percepção de insegurança é avassaladora¹.

■ Como ocorre na maioria dos eixos prioritários, as estratégias se enquadram em uma dimensão setorial (que neste caso compreende os ministérios de segurança e do interior, a polícia e o poder judiciário). Contudo, as metas comprometidas, embora devam ser metas compartilhadas, são geralmente assumidas por uma única instituição ou programa.

■ **Prioriza-se o gasto em infraestrutura pública.** Grande parte das metas relacionadas com a infraestrutura pública se refere à necessidade de melhorar os serviços básicos e outros “ativos sociais” (veja o Plano da Bolívia (Estado Plurinacional da)), como o acesso à água potável e saneamento, a coleta e tratamento de resíduos sólidos e a dotação de energia elétrica, entre outros. Nos casos da Colômbia e do Equador e nos recentes planos da Costa Rica e do Panamá, se estabelecem componentes de identificação dos projetos de investimentos. A Colômbia, além disso, compromete um plano plurianual do orçamento de investimento público. Alguns países como Costa Rica e Uruguai adotaram políticas que instauram sistemas nacionais de cuidado.

■ **Estabelecem-se metas de pressão fiscal e de estrutura tributária.** Para materializar estes resultados, se considera necessário aumentar as receitas fiscais. Muitos planos incluem metas precisas de arrecadação fiscal, o que implica impulsionar políticas e fortalecer a administração tributária.

■ Uma novidade nos planos de desenvolvimento é a fixação de metas relativas ao nível e composição das receitas tributárias. Por exemplo, o Peru projeta para 2021 aumentar a carga tributária a 20 pontos percentuais do PIB, a partir de um nível básico de 15,5 pontos percentuais em 2010, e modificar a atual relação entre impostos diretos e impostos indiretos de 41 a 59 para 50 a 50. No Equador, indicam-se as seguintes metas: aumentar a pressão tributária para

¹ Véase *Latinobarómetro, Informe 2010* [en línea] www.latinobarometro.org.

15 pontos percentuais do PIB; alcançar ao menos uma participação de 50% dos impostos diretos no total de impostos arrecadados; e para 2013 haver aumentado 10% a progressividade do imposto ao valor agregado (IVA) e do imposto de renda de pessoas físicas. Em seu plano Brasil 2022, no eixo dos ministérios da economia e da fazenda, propõe-se a meta de “tornar a tributação menos regressiva”.

■ **Se revaloriza o papel do Estado e da administração pública.** Todos os planos incluem em seus eixos ou áreas prioritárias o desafio de transformar o Estado e a necessidade de fortalecer o planejamento, considerado um instrumento que ajuda a melhorar

as capacidades institucionais com o fim de implementar políticas públicas integradas e consistentes.

■ A administração pública, por conduto de suas organizações, recursos humanos e acordos institucionais, constitui a locomotiva das mudanças necessárias para o alcance dos objetivos estratégicos traçados nos planos de desenvolvimento.

■ Assim, um requisito do planejamento para o desenvolvimento é o planejamento do próprio setor público. Certamente existem outras prioridades nas estratégias e planos de desenvolvimento, como o planejamento territorial e a adaptação à mudança climática.

4. Planejar o território

■ No âmbito do território, o planejamento é o conjunto de intervenções situadas no tempo e destinadas a transformar a estrutura territorial em prol de um objetivo de desenvolvimento em consenso com a comunidade, com o fim de influenciar algum dos componentes do território (Massiris, 2002).

■ Este exercício antecipatório deve assumir o desafio de consolidar numa estrutura coerente as forças “de baixo para cima”, que provêm dos processos de desenvolvimento local, e as correntes “de cima para baixo”, associadas aos postulados do planejamento nacional ou setorial.

■ Cabe destacar que desta maneira tenta-se dar potência à participação dos atores locais, com vistas a aproveitar seus recursos endógenos na busca de um projeto coletivo em comum. O planejamento de um território se transforma em um eixo de intermediação entre o local, o regional e o nacional, que ajuda a encarar desafios como o de minimizar as desigualdades entre regiões de um território ou entre os territórios de uma região, considerando os processos de desenvolvimento endógenos como vetores do projeto.

■ Os desafios do desenvolvimento só podem ser enfrentados se os processos de planejamento territorial conseguem superar um conjunto de dificuldades, tanto estruturais como conjunturais. É preciso que no desenho do território estejam contempladas as necessidades de cuidado das pessoas.

■ **Os processos de construção prospectiva são essenciais para reforçar o sentido de pertencer a um território.** O consenso de longo prazo ajuda a forjar pactos de governabilidade territorial, na medida em que exista um concerto de atores que, graças à sua ação renovada no tempo, contribua a gerar confiança.

■ **O empoderamento da comunidade** ajuda a que os atores impulsionem estes processos. A coordenação de ações contribui a reduzir os custos de transação em nível territorial, o que gera maior eficiência agregada.

■ **A integralidade do processo de planejamento territorial** representa um grande desafio, pois muitos territórios da América Latina ainda devem realizar profundas transformações em seus

sistemas econômicos, sociais e culturais e em sua infraestrutura. As inter-relações entre estes grandes temas se manifestam em estratégias que podem ser contraditórias entre si. Em geral, os instrumentos de planejamento do desenvolvimento não convergem com os instrumentos de planejamento físico (como as regulações urbanas).

■ **Os sistemas de acompanhamento do cumprimento dos planos não se desenvolveram o suficiente.** É necessário contar com sistemas e ferramentas que apóiem retroalimentação sobre a maneira em que se cumprem os objetivos traçados no plano e os impactos que estas ações geram no território, dada a multiplicidade de objetivos, atores e estratégias.

■ Estes sistemas de acompanhamento não devem criados apenas como repositórios da informação, porém seu maior desafio é que se institucionalizem como observatórios territoriais, e assim avancem no entendimento do sistema territorial, mais que em sua mera descrição.

■ **O caráter multifacetado do processo de planejamento e a coerência entre níveis** é outro dos desafios do processo. Cada uma das intervenções que se aplicam em um território, independentemente das competências legais e administrativas, tem um impacto em nível vicinal, local, regional e nacional. Devido a estas externalidades, os efeitos são difíceis de ser medidos e manejados. Inclusive, em muitos casos, os efeitos indiretos incidem muito mais que aqueles que se tenta medir com a ação ou o programa correspondente.

■ **O planejamento por redes** deve permitir responder à interação de poderes no jogo de atores locais. Dada a crescente presença de territórios virtuais e dos efeitos da globalização, as ferramentas tradicionais já não resultam eficientes, pelo que se requerem instrumentos que permitam gerir as redes de atores, identificar as influências, os interesses em comum, os laços e os fluxos de informação, a fim de potencializar a geração de capital social em nível territorial.

■ **A necessidade de desenvolver enfoques metodológicos próprios** é crescente, pois muitas tentativas de planejamento do território deixam de lado os esforços por internalizar os jogos de poder entre os atores, a construção de consensos coletivos, a lógica da identificação do interesse comum frente ao interesse individual

ou o grande desafio da participação eficiente. Devido à complexidade do objeto de análise do planejamento territorial, as relações entre variáveis costumam ser multicausais.

■ **A nova institucionalidade do planejamento do território** constitui um desafio premente. A crescente demanda de participar nos processos de planejamento e gestão do território suscita um grave risco, se não se adaptam os esquemas institucionais em que estão inseridas.

■ O modelo participativo baseado na consulta ou validação da comunidade produz saturação e ao mesmo tempo reduz o

processo aos que veem ameaçados seus direitos e interesses, o que desvirtua o real sentido da participação. Neste esquema, os processos para aprofundar a descentralização são fundamentais, já que promovem a formação de organismos locais especializados em canalizar a participação de maneira eficiente e racional, por exemplo, mediante conselhos locais de planejamento ou agências de desenvolvimento territorial.

■ Além dos desafios presentes na agenda de desenvolvimento de longo prazo e sua expressão territorial, o surgimento de novos desafios derivados da mudança climática exige a criação de mecanismos de planejamento e adaptação.

5. Adaptar-se à mudança climática

■ A mudança climática suscita um enorme desafio frente ao futuro e para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe. A vulnerabilidade do meio ambiente e dos sistemas econômicos, sociais e, inclusive, institucionais representa uma ameaça para o alcance dos objetivos econômicos e sociais da região e põe em risco até mesmo os avanços em redução da pobreza e o fortalecimento do desenvolvimento econômico.

■ Apesar dos progressos assinalados em matéria de planejamento para o futuro e para o desenvolvimento econômico, social, territorial e ambiental, os desafios são múltiplos. Em particular, o setor público enfrenta a dificuldade que supõe a medição dos impactos de suas intervenções e, portanto, da eficácia das políticas implementadas. Existem mecanismos que permitem medir estes impactos, como ilustrado no quadro III.4.

■ Estes mecanismos se aplicam também a outros desafios ambientais dos países da região.

Quadro III.4

A INTEGRAÇÃO DA MUDANÇA CLIMÁTICA NAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Funções do planejamento	Sistemas de planejamento	Considerações relacionadas com a mudança climática	Ferramentas, processos e estruturas
1. Prospectiva - Articular as perspectivas dos cidadãos. - Prever as consequências que as decisões do governo produzirão em distintos prazos.	- Estratégias Nacionais de Desenvolvimento	- Fator transversal e estruturante no médio e longo prazo, com implicações de curto prazo (investimentos em novos bens públicos, avaliação econômica da nova infraestrutura e incorporação de vulnerabilidade). - Complexidade de modelos de predição, incerteza quanto à magnitude do efeito das respostas dos países desenvolvidos à mudança climática, problemas de disponibilidade de informação limitantes para a função. - Agenda de mitigação e Agenda de adaptação	- Modelação econômica e de sistemas - Modelação específica para setores, orientados a objetivos energéticos de cada país - Unidades de planejamento em nível de gabinete e de ministérios
2. Formulação - Identificar os conteúdos das políticas públicas. - Priorizar objetivos de desenvolvimento dentro das limitações existentes (recursos, informação, capacidade de implementação). - Fixar objetivos e instrumentos de política.	- Planos nacionais de desenvolvimento - Orçamento plurianual de gasto e investimentos - Sistemas nacionais de investimento público - Planos setoriais e temáticos - Planejamento institucional - Planos ambientais e territoriais (bacias hidrográficas, ecossistemas)	- Horizonte de planejamento complexo e múltiplo: adaptação à mudança climática de longo prazo (planejamento de bacias hidrográficas); adaptação à variabilidade climática no médio prazo (planejamento para mitigar riscos de inundações, entre outros.); adaptação aos extremos de variabilidade climática (planejamento para desastres e emergências). - Falta de instrumentos, métodos e modelos de gestão relacionados com a mudança climática. - Necessidade de alocar adequadamente os custos da mudança climática. - Influência do regime internacional (imposto sobre o carbono, oportunidades e requisitos dos mecanismos de financiamento).	- Matriz de impactos e ações - Quantificação econômica dos custos e benefícios relacionados ao meio ambiente - Avaliação <i>ex-ante</i> integrada - Avaliação estratégica do meio ambiente - Programas especiais plurianuais (Programa Especial de Mudança Climática - PEMC: Brasil, México, Peru) - Sistemas de indicadores e metas - Alocação de gasto e de investimento público. - Conselhos e comissões intersetoriais em nível ministerial e de sociedade civil - Unidades de planejamento em nível de gabinete e de ministérios
3. Coordenação - Propiciar mecanismos para assegurar a consistência, coerência e complementaridade das políticas públicas. - Propiciar mecanismos para maximizar a eficiência e eficácia da execução dos programas e do investimento público.	- Planos setoriais e temáticos - Planejamento institucional - Programação, orçamento e execução - Planejamento e ordenamento territorial	- Agendas e políticas setoriais, multissetoriais e intersetoriais. - Escalas nacionais, regionais, locais e ambientais ou territoriais.	- Programas especiais plurianuais - Objetivos e indicadores compartilhados, definição de entidades responsáveis e de responsabilidade principal - Matriz de marco lógico - Comissões intersetoriais de nível técnico - Mesas de concertação
4. Avaliação - Analisar os resultados das políticas públicas e a gestão pública, dentro da estrutura governamental e em sua relação com o congresso e com os cidadãos. - Propiciar a retroalimentação na tomada de decisões para melhorar o desempenho governamental.	- Sistemas de seguimento e monitoramento - Sistemas de avaliação de desempenho	- Dificuldade de identificar indicadores de resultados e de impacto. - Problemas de medição.	- Avaliação de programas especiais plurianuais - Avaliação de políticas (México) - Avaliação de planos setoriais e temáticos (Chile e Colômbia) - Avaliação de programas públicos (Chile, Colômbia y México) - Avaliação de desenho, gestão, processos e impactos (Chile, Colômbia e México) - Unidades de avaliação em nível de gabinete e de ministérios

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

6. Medir os resultados da atividade governamental

■ As estratégias e os planos nacionais de desenvolvimento constituem compromissos com os cidadãos e por isso nas metas correspondentes devem identificar-se com clareza os programas e entidades que contribuem para os resultados, e por certo, os respectivos custos.

■ Algumas das dificuldades intrínsecas da medição de valor no âmbito público são quantificar o impacto de suas próprias intervenções e identificar a sua população-alvo. Neste processo é fundamental construir um conjunto consistente de indicadores do planeamento para o desenvolvimento, os quais deveriam articular-se em torno a coeficientes referentes a processos e resultados.

■ Medir a produção do governo é uma tarefa complexa e, além disso, os resultados do desenvolvimento não podem ser atribuídos unicamente à ação do setor público, pelo que cabe perguntar-se: que deve medir? Como se definem os resultados?

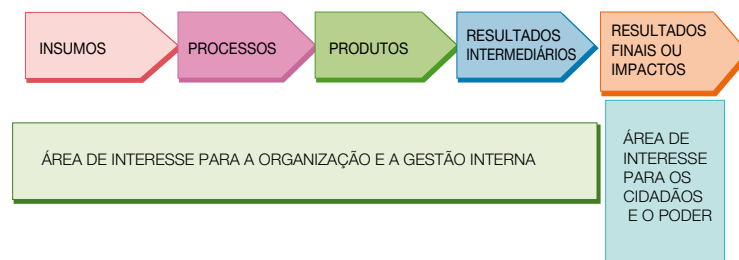
■ Tal como se observa no diagrama III.2, a organização pública tem as atribuições, competências e responsabilidades diretas para obter a melhor combinação entre insumos, processos e produtos e, portanto, uma relação identificável entre os recursos disponíveis e o volume de produtos que se alcança.

■ Além disso, uma entidade ou programa público pode ter impactos diretos sobre os resultados intermediários de sua população-alvo e então mudar as condições sobre as quais se intervém. Não obstante, o impacto depende dos resultados finais, e em caso assim as complexidades na medição da intervenção pública são muito maiores (veja o diagrama III.2).

■ A medição dos efeitos dos programas públicos no desenvolvimento talvez seja um dos âmbitos mais complexos do processo de planeamento, sobretudo porque existem lapsos difíceis de estimar (veja o quadro III.1). Em geral, estes impactos começam a manifestar-se vários anos depois do início dos programas ou projetos.

■ Desta maneira, a idoneidade das metas propostas dependerá de a entidade haver podido determinar exatamente os resultados intermediários que se esperam. Dito de outro modo, um bom

Diagrama III.2
CADEIA DE RESULTADOS



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

indicador só pode surgir da definição de um objetivo que expresse claramente se as variáveis que lhe correspondem contribuem ou não ao resultado esperado e em que prazo.

■ A dificuldade de contar com informação de impacto das políticas se compensa com a utilização de resultados intermediários ou de variáveis que permitem verificar em prazos menores se as condições da população-alvo estão mudando.

■ Os indicadores de impacto (de médio prazo) devem estar sujeitos a um monitoramento do grau de avanço mediante indicadores de resultados intermediários (preferentemente de frequência anual).

■ Outra das dificuldades metodológicas centrais da medição dos resultados das políticas é que várias instituições e programas contribuem para elas. Para enfrentar a complexa tarefa de atribuir resultados a um determinado grupo de programas ou entidades é preciso contar com mecanismos de coordenação expeditos. A solução parece ser definir indicadores compartilhados de resultados, que se instrumentalizam mediante acordos de desempenho, como anteriormente mencionado.

■ Segundo as experiências internacionais mais bem-sucedidas, antes de estabelecer indicadores e metas institucionais, deve-se promover um plano estratégico no qual se respalde a definição dos objetivos compartilhados e se designe seus responsáveis.

Requadro III.1**PROBLEMAS PARA MEDIR OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS****Intangibilidade dos resultados**

Há uma área importante da ação governamental, relacionada com a provisão de bens públicos, que se caracteriza pela “intangibilidade” de seus resultados. Estes resultados provêm, geralmente, de bens públicos de caráter coletivo (defesa, segurança pública, diplomacia, atividades culturais). Com frequência, nestas áreas não é possível identificar as variáveis nem encontrar a informação pertinente para realizar as medições quantitativas, o que dificulta enormemente a avaliação por meio de indicadores.

Multiplicidade de objetivos das organizações públicas

As organizações públicas têm múltiplos objetivos que às vezes não guardam coerência entre si. Esta situação, que deriva do incremento das funções e áreas de intervenção do Estado nas últimas décadas (especialmente no âmbito social e regulador), reflete, sem dúvida, a realidade de muitas instituições públicas da América Latina. Para abordar este problema recorreu-se à criação de organismos governamentais, que se ocupam de partes cada vez mais específicas e restritas das políticas públicas, bem como da “contratualização” de pacotes de serviços entre estes organismos e os ministérios do nível central.

Indivisibilidade dos produtos e resultados

Este problema consiste em que, em muitos casos, os produtos e resultados das instituições e programas públicos não podem ser

analisados em termos de contribuições individuais ou grupais. Num primeiro nível, o fato de os serviços serem gerados mediante o trabalho conjunto de muitas pessoas ao longo de uma extensa cadeia de produção dificulta a medição das contribuições individuais e, portanto, é muito complexo avaliá-los objetivamente. É por isso que a maioria dos países desenvolvidos tem abandonado a opção de avaliar o desempenho individual com base em indicadores.

Transversalidade das instituições que geram os resultados

Os resultados finais medidos por indicadores de impacto dependem, quase sempre, do acionar de mais de uma instituição, pelo que devem ser realizados estudos específicos para determinar, em termos aproximados, que contribuições podem ser atribuídas a cada um dos programas.

Fatores externos que influem nos resultados das políticas

Os resultados finais podem ver-se afetados por fatores externos não controláveis (tais como o comportamento das variáveis econômicas, mudanças culturais e do meio ambiente, entre outros), pelo que a atribuição direta ao programa nem sempre pode ser comprovada. Desta maneira, para saber a verdadeira contribuição do programa, devem ser realizados estudos complexos que isolem os efeitos de outras variáveis. Os impactos das políticas e dos programas estão determinados por muitos fatores.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

- Num cenário em que o planejamento, com uma visão prospectiva, se propõe a refletir os acordos de um amplo espectro de atores, traduzidos em pactos que deem legitimidade à política pública, é preciso atribuir um valor preciso aos conceitos de avaliação e

geração de valor público. Porém, acima de tudo, os governos devem ser capazes de plasmar em seus orçamentos os objetivos definidos no plano. O orçamento público deve ser a expressão financeira do plano de governo.

7. Formular as prioridades no orçamento

- O processo de planejamento do desenvolvimento não tem estado isento de dificuldades. Com frequência, os planos nacionais de desenvolvimento são instrumentos de caráter exclusivamente político, que incidem pouco no orçamento ou na avaliação e prestação de contas. Constrói-se o mundo virtual de um país que no futuro avançará em direção ao desenvolvimento, mas é difícil visualizar o caminho, identificar os fatores críticos para o êxito e definir os principais determinantes de metas e objetivos.
- A brecha existente entre o anúncio dos grandes eixos e objetivos estratégicos do governo e a aplicação de políticas e programas para cumpri-los revela, com muita frequência, uma série de “elos perdidos”, que requerem especial atenção das autoridades.
- Costuma-se perder a articulação entre o nível macro e o nível setorial e institucional, pois as metas nacionais têm escassa expressão nas prioridades setoriais, as metas setoriais dificilmente estão articuladas com as metas institucionais e as metas institucionais não têm muita conexão com as metas operacionais.
- A debilidade de um planejamento estratégico institucional e de seu alinhamento com as metas globais dificulta uma gestão orientada para resultados.
- Os aspectos institucionais inibem a articulação entre o plano e o orçamento por falta de coordenação, pela própria inércia do gasto público e pela escassa retroalimentação do processo de planejamento, formulação e avaliação sobre as dotações orçamentárias.
- Ademais, na clássica tradição determinista, não existem cenários alternativos, com projeções qualitativas e macroeconômicas, que permitam conhecer o impacto das mudanças de cenários em metas tão sensíveis a fatores externos como o crescimento do emprego formal ou uma melhor distribuição da renda, para citar alguns objetivos essenciais.
- Existe, em geral, uma excessiva centralização das decisões orçamentárias no âmbito ministerial, o que deixa os diretores dos programas com pouca capacidade para formulação; mantém-se o forte predomínio dos controles internos e externos em detrimento do desempenho, e não se estabelecem sistemas de incentivos ou sanções para uma efetiva delegação de competências.

- Os marcos institucionais não facilitam a gestão nem a prestação de contas e muitas vezes se dispõe de pouca capacidade técnica para enfrentar as demandas relacionadas com a amplitude das reformas.
- Em muitos países, os sistemas de monitoramento e avaliação governamentais estão aprisionados à uma lógica de geração de uma multiplicidade de indicadores, cuja utilidade não é clara.
- As atribuições do poder legislativo no processo orçamentário e de avaliação de desempenho costumam ser limitadas, ambíguas ou difusas.
- Apesar das dificuldades e desafios enumerados, é possível identificar um vigoroso renascimento do planejamento para o desenvolvimento em muitos países da América Latina, o que constitui um sinal claro da vontade política dos países de construir seu próprio futuro.
- Para construir um círculo virtuoso no ciclo da gestão pública, é essencial superar os “gargalos” ou nós críticos que costumam obstaculizar o processo (veja o diagrama III.3).

Diagrama III.3
ÁREAS CRÍTICAS DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

- Os processos ou sistemas de gestão pública podem ser tão ou mais importantes que os recursos disponíveis para a obtenção dos resultados e todos eles requerem uma atenção específica nos países da região, onde o setor público ainda carece de uma institucionalidade adequada para o desenvolvimento.
- Entre estes processos cabe mencionar a programação fiscal e os sistemas integrados de administração financeira, o orçamento por resultados, os sistemas nacionais de investimento público e os sistemas de avaliação de programas e políticas, englobados em conceitos mais amplos de agenda digital e de prestação de contas.

8. Desenvolver marcos de gasto de médio prazo e orçamentos plurianuais

■ Uma vez definidas as estratégias e planos nacionais de desenvolvimento, os marcos de gasto de médio prazo resultam fundamentais para vincular a formulação das políticas, o planejamento e o orçamento. Uma política consta de programas e medidas cuja execução extrapolará o horizonte de um exercício orçamentário e que geralmente incidirão nos custos de anos futuros.

■ Como os países costumam ter orçamentos estruturados de acordo com setores (ministérios) de gasto e não de acordo com uma estrutura programática, não é simples estabelecer vínculos diretos entre os objetivos da política e a forma em que esta deve ser financiada para cumprir seus objetivos.

■ Os marcos de gasto de médio prazo oferecem um instrumento de orçamento que permite formular e implementar políticas mais realistas, cujo prazo pode oscilar de 3 a 5 anos, em que o primeiro ano figura no orçamento e os seguintes representam projeções.

■ Na prática o estabelecimento de marcos de gasto de médio prazo é complexo (Vega, 2011); os países diferem muito quanto ao grau em que o aplicam (Martirene, 2007). Numa ampla gama de possibilidades, os marcos podem ser definidos segundo se trate de marcos fiscais ou de orçamento. No primeiro caso os marcos de gasto de médio prazo estão orientados a enquadrar as decisões de alocação de recursos de acordo com um marco fiscal ou global (dado um contexto fiscal, projetar o total de gastos comprometidos e o total de receitas fiscais), enquanto no segundo caso se trata de estimar uma alocação mais detalhada do gasto total entre distintas alternativas de gasto, seja por funções ou setores.

■ Cabe fazer uma distinção entre os marcos de médio prazo, de acordo com seu nível de desagregação ou de profundidade, em relação com as projeções que devem ser efetuadas. Assim, do mais agregado ao menos desagregado, existem cinco categorias de marcos de médio prazo: marco macroeconômico, marco fiscal, marco orçamentário, orçamento plurianual e orçamento plurianual por resultados (veja o quadro III.5).

■ O marco macroeconômico é o conjunto de projeções, coerentes entre si, do crescimento econômico e seus componentes, como a inflação e o emprego, entre outras variáveis macroeconômicas. O marco fiscal, por sua vez, agrega projeções de receitas fiscais e de

gastos públicos em nível agregado. O marco orçamentário explicita os níveis de gasto em funções ou áreas estratégicas. O orçamento plurianual conta com estimativas de gasto por instituição executora de gasto e programas, enquanto o orçamento plurianual por resultados associa metas específicas que surgem dos planos de desenvolvimento. Embora esta última categoria possa parecer ótima, devido à volatilidade das finanças públicas e à falta de institucionalidade, a maioria dos países desenvolveu marcos agregados (macro ou fiscais), o que representou um avanço extraordinário e outros poucos países utilizam orçamentos plurianuais por resultados.

■ Tal como destaca a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2011), a verdadeira revolução da gestão pública há de ser o orçamento plurianual por resultados. Sabe-se que este contribui à priorização estratégica do gasto e à eficiência e eficácia da gestão. Seu escasso desenvolvimento constitui um dos principais obstáculos para o cumprimento das prioridades das políticas públicas, estabelecidas como compromissos governamentais nos planos ou agendas de desenvolvimento.

Quadro III.5

TIPOLOGIAS DE MARCOS DO GASTO DE MÉDIO PRAZO

Projeções consideradas	Marcos do gasto de médio prazo			
Projeções do PIB	Marco macro	Marco fiscal	Marco orçamentário	Orçamento plurianual
Projeções de inflação				
Projeções de gasto agregado				
Projeções de receitas agregadas				
Projeções de gasto por unidade administrativa				
Projeções de gasto por função	Orçamento plurianual por resultado			
Projeções de receitas desagregadas				
Projeções de gasto por programa				
Projeções de resultados				

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

9. Consolidar a gestão pública para alcançar resultados de desenvolvimento

■ Em suas tarefas de acompanhamento das práticas de planejamento, orçamento e gestão dos países da América Latina e do Caribe, em 2011 o ILPES realizou uma pesquisa dirigida a diretores de orçamento² para conhecer o estado atual das práticas orçamentárias e sua relação com os processos de planejamento e de avaliação. Embora se disponha de respostas detalhadas de apenas dez países, a seguir se ilustram os resultados médios obtidos, que mostram tanto as debilidades como as fortalezas destes processos.

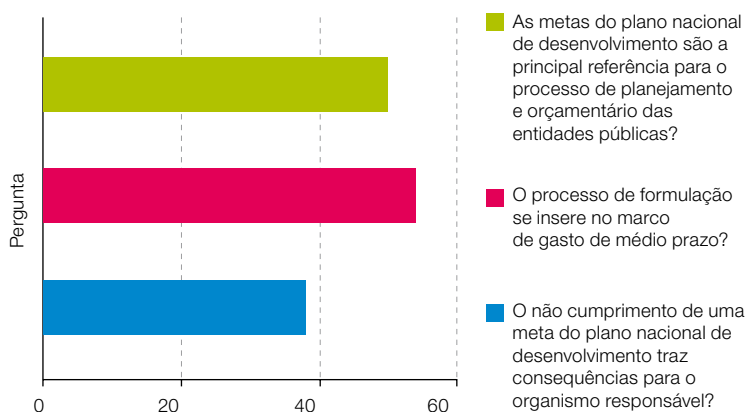
■ Como se observa no gráfico III.1, às perguntas “As metas do plano nacional de desenvolvimento são a referência principal para o processo de orçamento das entidades públicas?”, e “O processo de formulação do orçamento se insere num marco de gasto de médio prazo?”, os países responderam afirmativamente para a metade dos programas orçamentários. Em ambas perguntas a variância é enorme, pois em Honduras e Cuba, por exemplo, as respostas afirmativas variam entre 80 e 100%, enquanto no Panamá e Costa Rica oscilam entre 10 e 20% apenas.

■ Em relação à terceira pergunta, em 38% dos casos existe um grau de responsabilização dos organismos e entidades públicas quanto às metas definidas no plano de desenvolvimento. Novamente, a variância das respostas é muito alta, pois em Cuba, Brasil e Honduras as autoridades orçamentárias consideram que a responsabilização é efetiva para mais de 80% dos programas, enquanto no Equador, Guatemala e El Salvador a porcentagem é inferior a 20%.

² O processamento se refere a dez países que responderam à pesquisa: Brasil, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguai e República Dominicana. Os resultados detalhados podem ser consultados em [on-line] www.ilpes.cl

Gráfico III.1

AMÉRICA LATINA E CARIBE (10 PAÍSES): INTEGRAÇÃO ENTRE PLANO E ORÇAMENTO, 2011
(Em porcentagens do orçamento)



Fonte: Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), com base em pesquisas de diretores de orçamento de dez países da região.

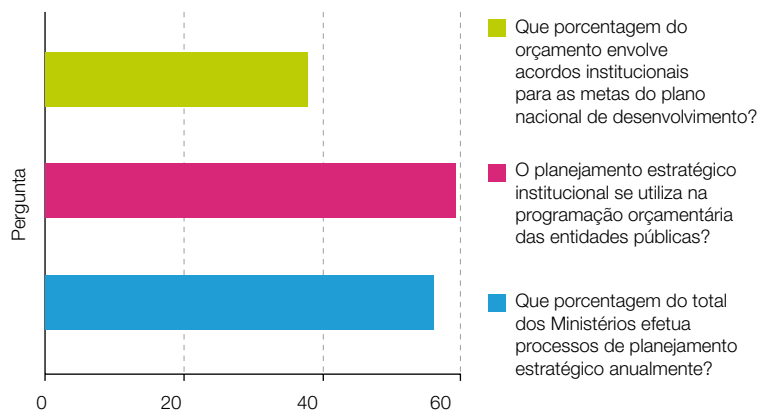
■ Um desafio-chave se refere à capacidade das instituições de definir corretamente os objetivos e alinhar-se aos compromissos estabelecidos nos planos nacionais de desenvolvimento. Contudo, na maioria dos países da região, o planejamento estratégico institucional, em nível de ministérios, programas ou entidades, carece de marcos metodológicos claros e de atributos gerenciais que permitam responsabilizar-se pelos resultados comprometidos.

■ Assim, somente 38% das entidades estabelecem acordos institucionais para cumprir as diretrizes do plano nacional de desenvolvimento e, por sua vez, os processos de planejamento estratégico dos ministérios são realizados anualmente em 50% das entidades, em média, segundo se depreende da pesquisa de diretores de orçamento (veja o gráfico III.2).

Gráfico III.2

AMÉRICA LATINA E CARIBE (10 PAÍSES): PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL E ORÇAMENTO, 2011

(Em porcentagens)



Fonte: Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), com base em pesquisas de diretores de orçamento de dez países da região.

- Ademais, os processos de planejamento estratégico não contam com inserção institucional, e se observa que o problema principal é a capacidade de aplicar diretrizes eficazes que incorporem o processo de planejamento nas rotinas organizacionais vinculadas ao orçamento e com incentivos claros que levem as entidades a mobilizarem-se para atingir os objetivos.
- A debilidade dos acordos institucionais nas administrações públicas da região é coerente com as dificuldades para implementar um orçamento baseado em resultados (García López e García Moreno, 2010), apesar do amplo financiamento concedido pelos organismos internacionais a estas reformas em toda a região.

- O orçamento baseado em resultados consiste em promover a implementação de um processo que busca que os responsáveis por decisões importantes considerem de forma sistemática os objetivos previstos, bem como os resultados alcançados pelos programas e as políticas públicas ao longo de todo o ciclo orçamentário (Uña, 2010).
- Em um nível mais operacional, o orçamento baseado em resultados implica institucionalizar a geração de informação de desempenho. Sua implementação requer reformas concretas no ciclo orçamentário: implica mudar de um ciclo orçamentário baseado em formulação, discussão, execução e avaliação de dotações orçamentárias (salários, diárias, insumos, entre outros), com um nível baixo de participação das “áreas produtivas”, a um ciclo orçamentário baseado em níveis de bens e serviços (produtos) que as instituições provêm aos cidadãos (por exemplo, cestas de alimentos, bolsas de estudo, vacinas, entre outros) e que conta com um nível maior de participação das “áreas produtivas” das instituições.
- Aqueles que ocupam postos-chave quanto a decisões são responsáveis por definir suas solicitações orçamentárias com base em níveis de produção de bens e serviços. Esta mudança de enfoque pode provocar um aumento da qualidade do ciclo orçamentário: é possível, em teoria, alocar recursos em função das prioridades das políticas e analisar o impacto dos aumentos ou diminuições de recursos sobre os níveis de produção de bens e serviços públicos.
- É importante proceder a uma revisão sistemática do alinhamento dos objetivos e resultados dos programas com as metas intersetoriais ou prioridades, para o que, a avaliação deve passar a ser parte intrínseca do processo orçamentário.

10. Avaliar políticas e programas públicos

■ Em termos gerais, a atividade de avaliação (que alimenta a alocação orçamentária, as decisões sobre prioridades públicas e a prestação de contas sob uma ótica de impacto, eficácia, eficiência e qualidade) deve ser aplicada em dois níveis (Bello, 2010). Um primeiro nível deve ser agregado e centrado no acompanhamento dos impactos e dos resultados intermediários das metas de longo prazo. Este tipo de avaliação, mais agregada, tem tido um desenvolvimento muito limitado na América Latina e é parte integrante do planejamento para o desenvolvimento.

■ Um segundo nível deve ser programático, dedicado à avaliação de programas orçamentários e da qualidade dos serviços. Nas experiências da região, a atenção foi posta na eficácia, na eficiência e na qualidade do gasto, com ênfase na medição de resultados e na qualidade dos serviços públicos oferecidos.

■ O nível agregado da avaliação das políticas públicas visa a uma dimensão superior, relacionada com a tomada de decisões estratégicas, a legitimação social da ação pública e a governabilidade. Por sua vez, o nível programático visa a revisar os resultados de curto prazo dos programas e projetos, sua gestão (cobertura e acesso) e a qualidade dos bens e serviços fornecidos. Os dois tipos de avaliação são complementares e constituem diferentes dimensões da prática da avaliação, mas compartilham a mesma filosofia (medir a criação de valor público) e parte das ferramentas.

■ Deste ponto de vista, a avaliação é uma ferramenta geradora de confiança e de garantia na gestão pública e, ao mesmo tempo, é um instrumento de bom governo e de melhora contínua das políticas e serviços orientados aos cidadãos. O exposto suscita exigências quanto à revisão das prioridades das políticas públicas e das formas de gestão pública e, portanto, ao sustento e função de um sistema articulado e virtuoso de planejamento, alocação de orçamento e avaliação. Em alguns países, como México e Chile, foram dados passos significativos para incorporar noções e normas que rompam a abordagem neutra às políticas no planejamento associado à gestão orçamentária. Por isso determinou-se que os serviços governamentais devem incluir informação desagregada sobre seus beneficiários, explicitar os objetivos de gênero e, inclusive, cumprir

metas associadas a incentivos, como no caso do Sistema de Enfoque de Gênero do Programa de Melhoramento da Gestão do Chile, liderado pelo Serviço Nacional da Mulher (SERNAM) e a Direção de Orçamentos (DIPRES) e implementado por mais de 158 serviços públicos desde 1992.

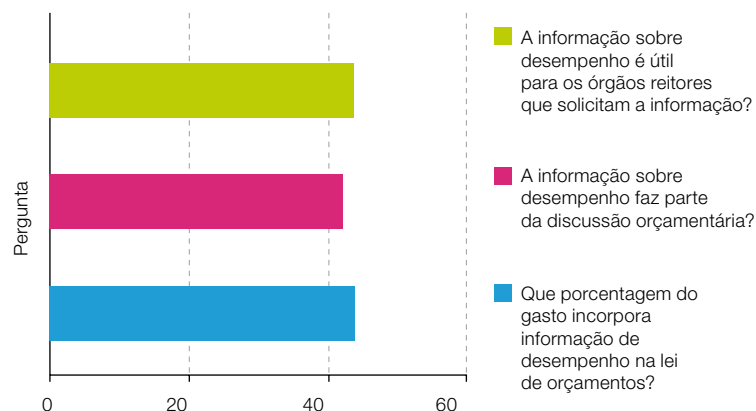
■ De acordo com a pesquisa aos responsáveis pelos orçamentos da região, a informação sobre desempenho é utilizada, em média, por 40% das entidades, há países onde este processo é integral (Costa Rica) e outros (como, por exemplo, Paraguai e Panamá) nos que não existe discussão em torno de indicadores e avaliações institucionais ou programáticas específicas no momento de formular o orçamento (veja o gráfico III.3).

■ Desta maneira, os próprios organismos orçamentários detectam falências no ciclo de gestão pública e evidenciam a dificuldade de integrar os processos de planejamento global, institucional e de monitoramento do desempenho na alocação de recursos.

Gráfico III.3

AMÉRICA LATINA E CARIBE (10 PAÍSES): INFORMAÇÃO DE DESEMPENHO E ORÇAMENTO

(Em porcentagens)



Fonte: Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), com base em pesquisas de diretores de orçamento de dez países da região.

11. Elaborar orçamentos mais transparentes

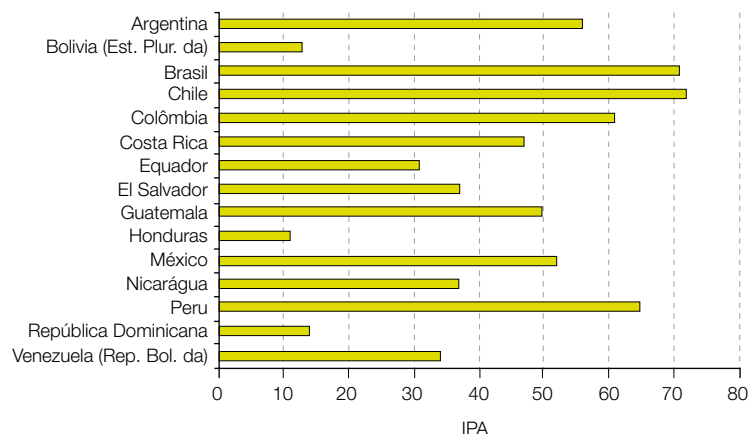
■ Uma condição necessária para assegurar a transparência da ação governamental é que os atores conheçam o destino dos fundos públicos, assim como os resultados obtidos por sua gestão. Uma referência internacional sobre o grau de transparência orçamentária é a pesquisa feita pelo *International Budget Partnership (IBP)*, com a qual busca promover a participação da sociedade civil no processo orçamentário. A pesquisa de orçamento aberto é um estudo independente e comparado da transparência orçamentária e da prestação de contas e se baseia em um questionário com o qual avalia o acesso público à informação orçamentária, a participação pública no processo orçamentário e a capacidade das instituições de supervisão de exigir que o poder executivo preste contas.

■ Os dados para 2010 mostram brechas significativas entre os países, embora tenha havido grandes progressos nos últimos anos. Como se observa no gráfico III.4, os países da região têm um importante desafio em matéria de transparência orçamentária.

■ Por outro lado, a informação de desempenho da gestão orçamentária, que inclui indicadores de eficiência, eficácia, economia e qualidade e antecedentes sobre a avaliação de programas públicos, é relativamente pouco utilizada pelos atores sociais da região. Com efeito, como assinalado no gráfico III.5, a pergunta relacionada ao uso da informação de desempenho no orçamento por parte dos atores (entidades públicas, Congresso/Parlamento e cidadãos) mostrou cifras que flutuam entre 30 e 41%. Esse último resultado coincide com outras pesquisas e estudos que revelam que uma das principais debilidades dos esforços para avançar em direção a uma gestão e um orçamento orientado a resultados é o escasso envolvimento dos legisladores e dos cidadãos.

Gráfico III.4
AMÉRICA LATINA E CARIBE (PAÍSES SELECIONADOS): ÍNDICE DE ORÇAMENTO ABERTO, 2010

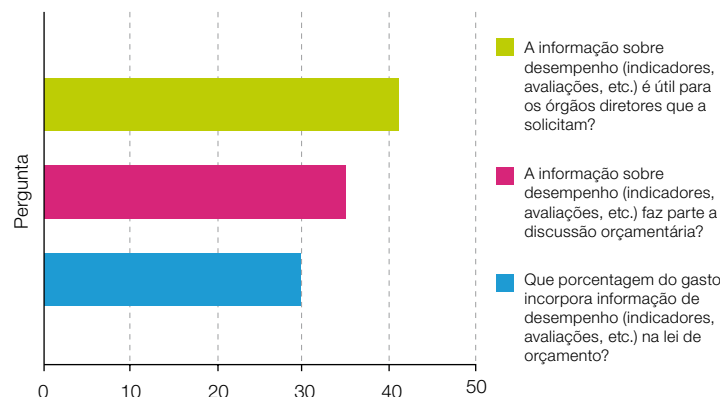
(Em porcentagens)



Fonte: *International Budget Partnership (IBP)*, 2010.

Gráfico III.5
AMÉRICA LATINA E CARIBE (10 PAÍSES): ORÇAMENTO E INFORMAÇÃO DE DESEMPENHO, 2011

(Em porcentagens)

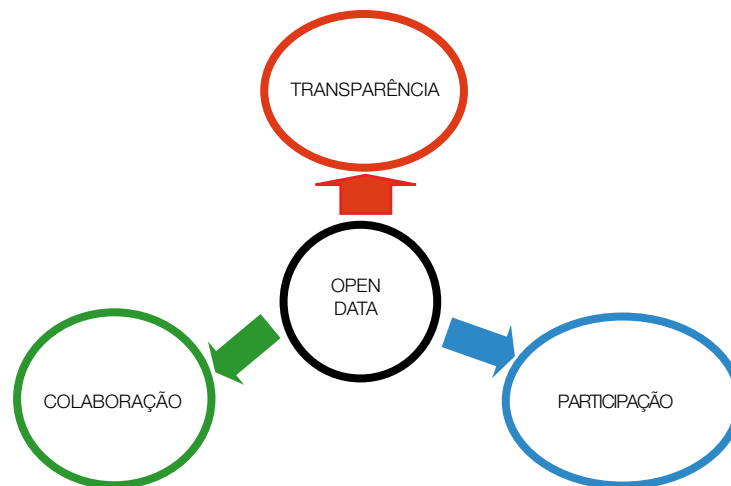


Fonte: Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), com base em pesquisas de diretores de orçamento de dez países da região.

12. Construir governos abertos

- Três conceitos inerentes ao governo aberto são a transparência, a participação e a colaboração (veja o diagrama III.4).
- A transparência consiste em colocar a informação governamental à disposição do público, isto é, expô-la ao escrutínio da sociedade. A transparência não implica um ato de prestar contas a uma pessoa específica, mas a prática democrática de colocar a informação governamental na vitrina pública, para que as pessoas possam revisá-la, analisá-la e, se for o caso, usá-la como mecanismo de sanção. Promove a prestação de contas e proporciona ao público informação acerca da gestão do Governo.
- Alguns países contam com duas modalidades de transparência para apresentar e solicitar informação: transparência ativa e transparência passiva. A transparência ativa é a obrigação dos órgãos do Estado de entregar informação útil, oportuna e relevante, de maneira permanente nos sites institucionais, sem nenhum requisito por parte dos cidadãos. A transparência passiva, por sua vez, é o direito de acesso à informação e supõe a obrigação dos órgãos do Estado de responder às solicitações formuladas por qualquer pessoa, conforme estabelecido por lei.
- Os países da região estão, em distintos ritmos e alcances, elaborando suas próprias leis de transparência e acesso à informação pública, que configuram direitos para os cidadãos e que poderão ser, portanto, exigíveis perante os tribunais. Argentina, Brasil, Chile, México, Panamá, Paraguai e Peru, entre outros países, já contam com projetos de lei ou com leis que fixam normas para a transparência na gestão pública.
- Na região adotaram-se medidas para fomentar a transparência e fortalecer a integridade. É fundamental contar com um nível satisfatório de transparência durante todo o ciclo de contratação pública, a fim de minimizar o risco de gestão indevida dos fundos públicos. Em países que destinam mais de 5% de seu PIB à contratação pública, é fundamental publicar informação relativa à contratação pública, fazer acompanhamento on-line do gasto em contratação e contar com portais de transparência.
- As novas tecnologias da informação e das comunicações podem ajudar a construir um setor público mais flexível, dinâmico e transparente. Aproveitar ao máximo as novas tecnologias pode ajudar os países da América Latina a reduzir a distância

Diagrama III.4
CONSTRUÇÃO DO GOVERNO ABERTO



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

existente em relação a outros países mais avançados em matéria de transparência.

- Dado que estas tecnologias frequentemente requerem novas estruturas, se poderiam obter benefícios adicionais com uma engrenagem administrativa mais centrada no usuário. Isto faz parte de um novo paradigma que implica uma revolução tecnológica com a qual poderiam obter-se mudanças significativas (veja CEPAL/OCDE, 2011).
- Uma administração pública colaborativa deve impulsionar o trabalho em rede para outorgar valor público aos demais atores. Isto se adquire graças à utilização de valores e de uma atitude aberta para obter eficácia, eficiência, transparência, colaboração, participação, corresponsabilidade, reutilização do conhecimento público e diálogo com todos os atores.
- Sem dúvida, o acesso e o uso da informação pública estão mudando o modo como os cidadãos se relacionam com os governos, não só

porque as políticas de abertura de dados públicos (veja Naser, 2011) contribuem para gerar maior transparência e colaboração, mas pela infinidade de aplicações existentes, que agregam valor às iniciativas públicas e contribuem à tomada de decisões da comunidade e das instâncias políticas.

- Devido às insuspeitas consequências e impactos que esta nova onda terá nos países da região, o rumo que a evolução do governo eletrônico seguia até agora será modificado, ao ampliar seu alcance para além da mera simplificação de trâmites e de maior transparência da gestão. Neste contexto, o desafio mais interessante é poder levar, de forma real e tangível, os benefícios da abertura de dados ao cidadão.

- Apesar de a abertura ser uma tendência relativamente recente, vários países já estão apostando nesta nova forma de prestação dos serviços por parte da administração pública. Neste sentido, foram criadas organizações precisamente para ajudar as administrações e organismos públicos, assim como o setor tecnológico, na publicação de sua informação, de forma a cumprir sua função de serviço público, ajustar-se à norma vigente e a maximizar o potencial de reutilização da informação por parte de terceiros.

- A Espanha possui vários exemplos de boas práticas em abertura de dados públicos. Um deles é *Open Data Euskadi*, que foi a primeira administração da Espanha a oferecer informação pública na Internet. Outras iniciativas de abertura de dados públicos na Espanha se encontram nas comunidades autônomas de Astúrias, Catalunha, Extremadura e Navarra. Por sua vez, alguns conselhos municipais, como, por exemplo, Gijón, Zaragoza, Lleida, Badalona, Barcelona e Córdoba, também desenvolveram iniciativas similares.

- Os países da região ainda estão em seus primeiros passos em direção à abertura de dados. Países como Brasil, Chile, Colômbia e México começaram a gerar iniciativas impulsionadas por suas respectivas leis de transparência e acesso à informação pública. Não obstante, ainda são escassos os exemplos claros de abertura de dados na região.

- Em todos os casos, é evidente que estes esforços serão inúteis se não forem abordados os problemas estruturais das finanças públicas. Na região, as funções primordiais da gestão pública são a ampliação dos recursos disponíveis, a consolidação do papel redistributivo de gastos e receitas públicas e a busca de pactos fiscais em prol da igualdade.

13. Ampliar os espaços fiscais e os recursos disponíveis

■ Na última década, apesar da recente crise, os progressos em matéria de finanças públicas foram destacáveis, em especial o aumento das receitas fiscais. Cabe também fazer referência à dívida pública, que passou de níveis próximos a 80% do PIB em 1990 a taxas em torno de 30% nos anos recentes, e mudou sua composição, com a dívida interna passando a ter um maior peso relativo nos anos recentes (veja o gráfico III.6).

■ O investimento público aumentou em quase toda a região. Neste contexto de recuperação de espaços fiscais, é factível então priorizar os gastos que têm efeitos positivos no crescimento econômico, no emprego formal e no acesso aos bens públicos.

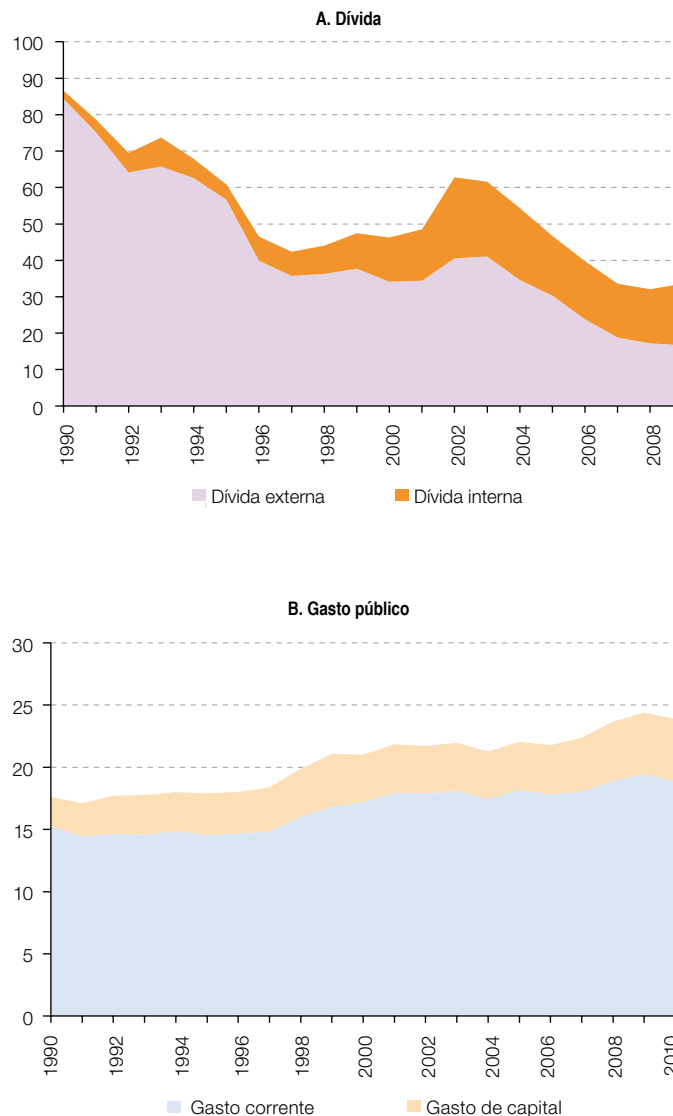
■ A tarefa de melhorar a qualidade do gasto público na América Latina, sem dúvida, depende do investimento sustentado em capital físico e humano e em conhecimento. Não obstante, os governos além de gastar bem, precisam arrecadar fundos para poder fazer frente aos imperativos do desenvolvimento.

■ Com frequência, se argumenta que os impostos são um obstáculo para o crescimento econômico. No entanto, há países que cresceram de forma satisfatória com níveis altos de impostos, enquanto outros com pressão tributária reduzida têm um desempenho macroeconômico medíocre.

■ À medida que os países se desenvolvem, a base tributária se torna mais ampla e o sistema tributário mais progressivo, o que redundará em um círculo virtuoso entre crescimento, gasto público, nível de impostos e progressividade do sistema. Desta maneira, a quantidade e qualidade das receitas fiscais recolhidas pelos governos têm amplas repercussões em toda a economia e na própria eficiência do gasto público.

Gráfico III.6

AMÉRICA LATINA E CARIBE: QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO, 1990-2010
(Em porcentagens do PIB)



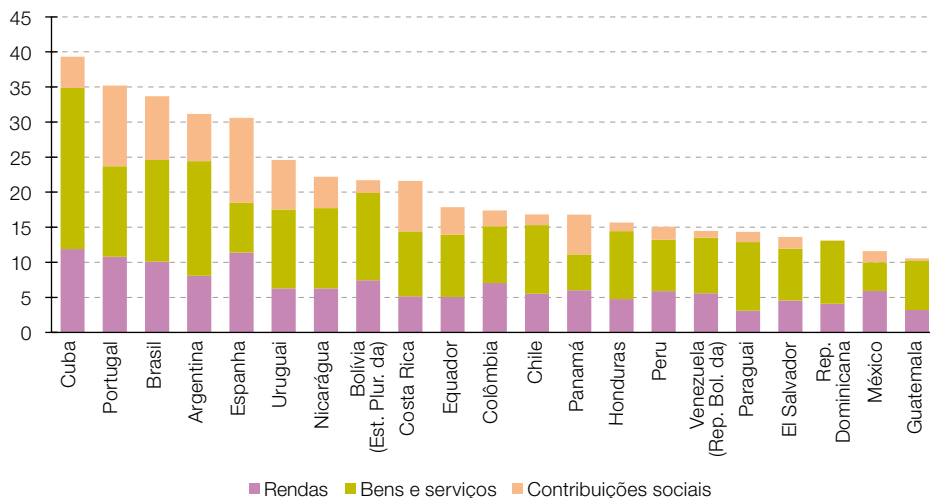
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados oficiais.

■ Os desafios de arrecadação são enormes, como assinalado no primeiro capítulo (veja o gráfico III.7). Por um lado, em países como Bolívia (Estado Plurinacional da), Chile, Equador, México e Venezuela (República Bolivariana da) a estrutura fiscal repousa sobre receitas provenientes de matérias-primas não renováveis, sujeitas à alta volatilidade de seus preços e, em alguns casos, à previsível redução destes recursos no médio prazo. Por outro lado, com exceção da Argentina, Brasil e Uruguai, o nível de arrecadação tributária é inferior a 20% do PIB, claramente insuficiente para fazer frente aos desafios do desenvolvimento.

■ O imperativo da sustentabilidade ambiental exige avaliar também os impactos da estrutura fiscal no meio ambiente. Alguns países conseguiram, mediante reformas fiscais, mudar o comportamento dos agentes econômicos, favorecendo a proteção ou a menor degradação do meio ambiente, e, ao mesmo tempo, reduzir gastos e gerar recursos fiscais.

Gráfico III.7

AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL: COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS, 2009
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Para América Latina: base de dados CEPALSTAT; para os demais países: Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), *Revenue Statistics 1965-2009*, 2010.

14. Consolidar o papel redistributivo das finanças públicas

■ O nível de desigualdade da renda na América Latina, medido pelos coeficientes de Gini, antes de impostos e transferências diretas (renda de mercado), não está muito distante do nível da OCDE. De fato, em países como Alemanha, França, Itália e Portugal, os coeficientes de Gini “antes da ação fiscal” superam 0,50. Em contraste, quando se incluem os efeitos da redistribuição dos sistemas tributários e das transferências diretas, as diferenças são acentuadas (veja o gráfico III.8).

■ A ação fiscal direta reduz as desigualdades da renda nos países citados em 20 pontos de Gini (isto é, mais de 40%). Uma terça parte deste efeito se explica pela progressividade dos sistemas tributários, enquanto a parcela complementar representa o impacto das transferências monetárias aos grupos de menor renda, sobretudo aos maiores de 65 anos (OCDE, 2009). O impacto sobre a pobreza também é direto e contundente: nos países da OCDE, antes de impostos e transferências, a pobreza relativa é de 50%; depois da ação fiscal esta cifra é de apenas 15%.

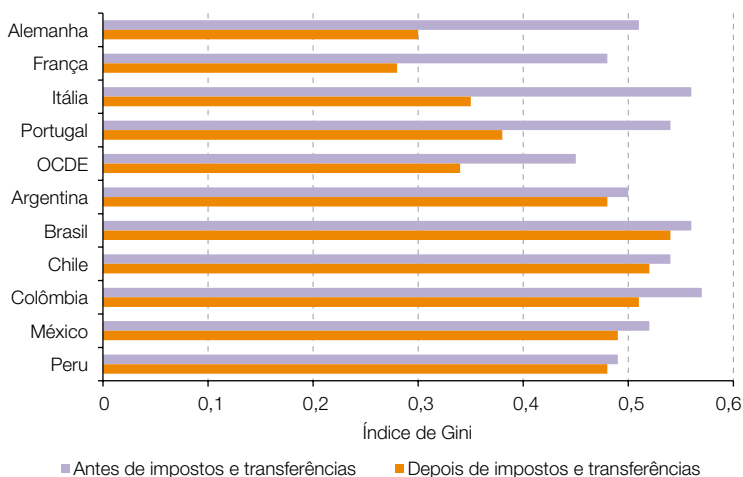
■ Tanto o nível como a composição do gasto público da América Latina estão longe de ser redistributivos. Cabe destacar, por exemplo, que, a cobertura média de pensões na América Latina a aposentados é de apenas 33% e inclusive em muitos países a cobertura não supera 10% da população idosa. As alocações de recursos mediante transferências e subsídios são pouco significativas (aproximadamente 7% do PIB) em comparação com os países da OCDE, cujo gasto médio neste item é de cerca de 17% do PIB. Outra forma de observar este efeito distributivo é estimando diretamente o impacto das variáveis que afetam de maneira significativa o coeficiente de Gini, dentre as que se destacam o gasto social e a educação (Afonso, Schuknecht e Tanzi, 2008, para os países da OCDE e González e Martner, 2010, para a América Latina).

■ A estrutura tributária tampouco favorece o papel distributivo das finanças públicas. Conforme assinalado, o menor peso relativo do imposto de renda explica, em parte, a regressividade dos sistemas tributários da América Latina e do Caribe.

■ Costuma-se afirmar que o excesso de impostos diretos e de contribuições sociais pode ser apropriado para a redistribuição da

Gráfico III.8

AMÉRICA LATINA E OCDE (PAÍSES SELECIONADOS): ÍNDICE DE GINI ANTES E DEPOIS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), 2011.

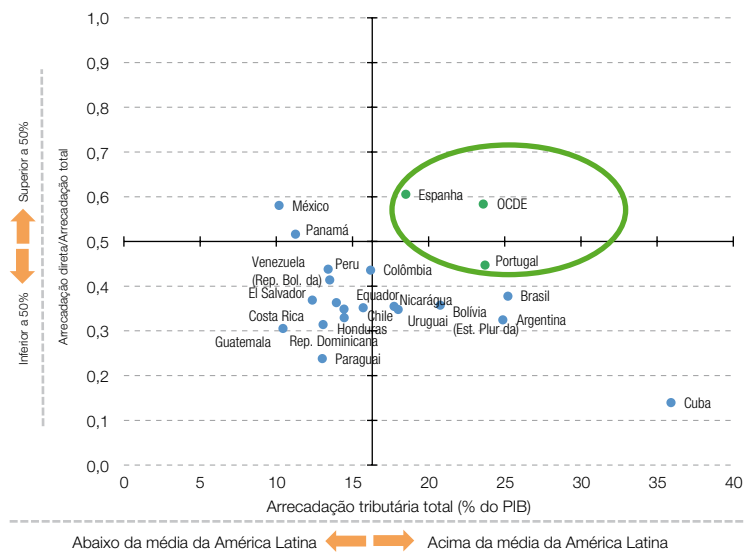
renda, mas prejudicial para o crescimento econômico e o emprego. Pode-se asseverar que na América Latina o problema é inverso; não se tem dado suficiente importância aos sistemas tributários em seu papel redistributivo e, portanto, eles não podem representar um obstáculo para o crescimento.

■ Como assinala Kakwani (1977), “o efeito das mudanças na distribuição da renda resultantes dos impostos não depende só de seu grau de progressividade, mas da arrecadação média”. No gráfico III.9 ilustra-se este ponto: há na América Latina um “casillero vacío” fiscal (escaninho fiscal vazio, ocupado pelos países mais desenvolvidos), já que até mesmo os países com taxas tributárias mais elevadas (Argentina e Brasil) também têm uma composição proclive a impostos indiretos. Como é evidente, os sistemas serão mais progressivos à medida que sejam capazes de tributar as rendas privadas transitórias, provenientes, por exemplo, da elevação dos preços das matérias-primas.

Gráfico III.9

AMÉRICA LATINA, CARIBE E OCDE (PAÍSES SELECIONADOS): NÍVEL E COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

(Em porcentagens do PIB e coeficientes)



Fonte: Para América Latina e Caribe: base de dados CEPALSTAT; para os demais países: Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), e *Revenue Statistics 1965-2009*, 2010.

■ A escassa arrecadação por conceito de impostos diretos obedece, em grande medida, a uma base tributária estreita e a altos níveis de sonegação. Em um estudo realizado para vários países da região, Jiménez, Gómez Sabaini e Podestá (2010) observaram que as taxas de evasão do imposto de renda se situam entre 40 e 65%, aproximadamente. Suas causas são o elevado grau de informalidade da economia, a sonegação fiscal, a complexidade do próprio sistema tributário e a existência de gastos tributários (basicamente, isenções).

■ Tal como se pode observar no quadro III.6, os níveis de gasto tributário diferem muito entre países, embora sejam significativos em todos os países estudados. No Brasil, Chile, Guatemala e no México se observa uma concentração maior dos gastos tributários no imposto de renda, enquanto as concessões no IVA têm maior relevância na Argentina e Colômbia.

■ Apesar destas barreiras, no período 1990-2009, em média, a arrecadação do imposto de renda quase duplicou, já que aumentou de 2,6% para 4,9% do PIB. De qualquer forma, embora o crescimento tenha sido proporcionalmente maior nos últimos cinco anos do período, este imposto representou apenas 24,7% do total arrecadado em 2009.

■ Dado que este imposto está concentrado em pessoas jurídicas (sociedades), seu incremento se vincula, sobretudo, às receitas obtidas pelas empresas de mineração e petróleo. O nível tributário continua sendo baixo em comparação com os padrões internacionais, particularmente no que se refere à tributação de pessoas físicas.

■ Além disso, chama a atenção o nível baixo da tributação patrimonial, de apenas 0,6% do PIB, em média (3,6% do total da arrecadação de 2009), e cujo fortalecimento constitui um dos desafios pendentes da região, em particular, em nível de governos subnacionais. Por outro lado, na presente década tem se observado o surgimento de outros tributos aplicados sobre bases extraordinárias, como, por exemplo, o imposto sobre o débito e o crédito bancário, o imposto sobre transações financeiras e outros similares, que representam, em média, quase um ponto percentual do PIB (4,3% do total da arrecadação).

■ Nos países onde predominam os impostos ao consumo, os setores de menor renda pagam, em proporção, uma fração maior dos impostos que incidem sobre os bens de primeira necessidade. Por isso, não surpreende o fato de que os atuais sistemas tributários da região sejam inclusive regressivos, dado que a distribuição da renda, depois da ação dos impostos, é pior que a primária.

■ Desta forma, em termos de equidade, pode-se dizer que se tem priorizado a equidade horizontal (os agentes com igual potencial de arrecadação devem suportar a mesma carga tributária), em detrimento da equidade vertical (os agentes deveriam ter uma carga tributária proporcional à sua capacidade de contribuição), o que mostra uma tarefa pendente na região. No entanto, há algumas iniciativas que buscam dotar os sistemas tributários de maior equidade, como, por exemplo, a implantada pelo Uruguai em 2007 (veja o requadro III.2).

Quadro III.6

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): GASTOS TRIBUTÁRIOS, 2001-2009
(Em porcentagens do PIB)

País	2001	2003	2005	2007	2009
Argentina	3,0	2,4	2,2	2,2	2,1
Brasil	1,5	1,7	1,7	2,3	3,2
Chile	4,4	3,9	4,4	4,9	3,9
Colômbia	--	--	3,7	3,5	--
Guatemala	12,3	12,5	8,4	8,6	--
México	--	6,1	6,3	5,4	--
Peru	--	--	2,7	2,2	1,8

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais dos países.

Requadro III.2

O URUGUAI E A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2001: UMA APOSTA NA EQUIDADE

O Uruguai adotou em 1º de julho de 2007 um novo sistema tributário. Pelos objetivos buscados e as mudanças realizadas, a reforma constituiu uma baliza na história tributária do país. Diferentemente de ocasiões anteriores, o principal objetivo da reforma não foi incrementar a arrecadação fiscal, mas dotar o sistema tributário de maior equidade. Basicamente, as modificações estavam destinadas à tributação das rendas e do consumo, bem como às contribuições para a seguridade social. Também se progrediu em outros temas relevantes, como a fiscalidade internacional e a transparência nos gastos tributários. Desde o começo, a reforma não havia sido concebida pelas autoridades como um ato isolado, mas como um processo gradual com visão estratégica, orientado à consecução dos objetivos propostos.

O sistema tributário anterior estava composto por numerosos impostos herdados de sucessivas reformas. Por um lado, a cobrança do imposto de renda pessoal era de tipo “cedular”, mas incompleto: diversos impostos incidiam sobre algumas rendas com alíquotas diferenciadas, enquanto outras rendas não eram alcançadas (Nota do tradutor: O termo “cedular” vem de “cédula de identidad”, que em português corresponde à carteira de identidade, porque uma mesma pessoa pode ter diferentes “cédulas” —por atividades profissionais, recebimento de aluguéis, venda de imóveis, ou outras— e por cada uma pagará um imposto diferente). Esta tributação, por sua vez, era complementada com outros impostos menores e pouco eficientes que reduziam a qualidade do sistema. Em seu conjunto, o tipo “cedular” violava o princípio de equidade horizontal, não assegurava a equidade vertical e criava múltiplas possibilidades de arbitragem. Por outro lado, as elevadas alíquotas do IVA conviviam com uma base tributária estreita, enquanto as contribuições à seguridade social apresentavam assimetrias setoriais, tanto no setor público como no privado. Desta maneira, o sistema tributário em seu conjunto foi se tornando complexo e ineficiente —deteriorou-se a qualidade de seu desenho, o poder de arrecadação reduziu-se, ao mesmo tempo em que os custos administrativos e de fiscalização se elevavam, e aumentou a regressividade.

Na escolha do desenho do novo sistema tributário intervieram várias razões, entre as quais pesaram: a) assegurar a

sustentabilidade fiscal mantendo a pressão tributária existente; b) assegurar a equidade horizontal e vertical; c) fomentar o emprego e o investimento; d) evitar a transferência da poupança mantida no Uruguai para outros países (“deslocalização” da poupança), conservando o segredo bancário, porém sem que o país fosse considerado “paraíso fiscal”; e) recuperar a qualidade do sistema tributário, eliminando impostos pouco eficientes e de altos custos de administração e fiscalização.

Um dos maiores desafios da reforma de julho de 2007 foi a implantação de um novo imposto de renda. Desenhou-se um imposto simples e de tipo dual, que priorizava a “equidade efetiva” frente à “equidade teórica”, que poderia resultar de um imposto tradicional sintético. O novo imposto de renda dual “à uruguaia” importou do sistema nórdico a tributação em separado dos rendimentos do trabalho e das rendas de capital, a primeira com alíquotas progressivas e a segunda com alíquotas proporcionais. A alíquota marginal inferior sobre os rendimentos do trabalho é igual à que incide sobre as rendas de capital, enquanto a alíquota marginal máxima aplicada aos rendimentos do trabalho é igual à alíquota sobre as rendas (líquidas) empresariais. Diferentemente do modelo nórdico, restringiu-se a possibilidade de arbitragem tributária entre os diferentes tipos de renda e natureza jurídica dos contribuintes. O sistema dual “à uruguaia” tomou também alguns elementos do imposto de alíquota uniforme ao fixar um mínimo não tributável e limitar o número de deduções, o que facilita sua administração e evita a erosão da base tributária.

De todo modo, ficaram asseguradas a equidade horizontal, ao tributar todas as rendas, sem gerar impactos na poupança e na oferta de trabalho, e a equidade vertical, ao relacionar a carga tributária com a capacidade contributiva, já que o mínimo não tributável deixa 60% da população isenta e mais de 80% do imposto de renda são pagos pelos domicílios correspondentes à parcela dos 20% mais ricos. Além disso, a arrecadação do imposto de renda dual financia a redução da tributação indireta proposta pela reforma, com o que o consegue, também, que o sistema tributário em conjunto se torne progressivo e distributivo.

Fonte: Alberto Barreix e Jerónimo Roca, “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya”. Revista da CEPAL No 92, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2007; e Álvaro Romano, “La reforma tributaria en Uruguay: un proceso hacia la equidad”, dezembro de 2008.

15. A um pacto fiscal pela igualdade

- Um pacto fiscal é “o acordo sociopolítico básico que legitima o papel do Estado e o âmbito e alcance das responsabilidades governamentais na esfera econômica e social”. A ausência de um padrão geralmente aceito de quais devem ser seus objetivos erode qualquer grau de consenso sobre o montante e a origem dos recursos que deve administrar o Estado, bem como quais devem ser as regras para sua alocação e utilização.
- Um acordo político explícito ou implícito dos distintos setores sociais sobre o que o Estado deve fazer ajuda a legitimar o nível, composição e tendência do gasto público e da carga tributária necessária para seu financiamento. Desenvolver uma visão estratégica de médio e longo prazo, construir alianças entre agentes e formular uma nova equação entre o Estado, o mercado e os cidadãos são elementos fundamentais do pacto fiscal.
- As implicações políticas de um pacto fiscal vão muito além do que poderia ser derivado de reformas tributárias ou orçamentárias tradicionais. Assim, a ideia de pacto fiscal se associa ao traçado explícito e consensual de uma “rota de navegação” de médio e longo prazo e à recuperação da noção de planejamento do desenvolvimento.
- Isto é, por sua vez, a expressão de um desenho mais ambicioso e integral das políticas públicas. Em particular, a sociedade costuma confiar ao Estado um papel crucial na promoção da equidade e o pacto fiscal resulta incompleto e insatisfatório se esse papel é omitido, descuidado ou cumprido em forma insuficiente.
- Estes pactos podem ser globais ou abordar um setor concreto como a educação, o emprego decente, a proteção social ou a infraestrutura, ou ainda articular-se em torno a idéias com poder de convocação como são a igualdade, a segurança pública e a luta contra a pobreza. Os legisladores têm, nestes pactos, um papel fundamental na definição das políticas públicas, em sua articulação com o orçamento e na negociação de reformas que visem a melhorar os sistemas tributários.
- Pelo lado da receita, não cabe dúvida que —por distintas razões— não se realizou a maior parte das reformas necessárias para aumentar o nível de arrecadação, eliminar os impostos que alteram a neutralidade econômica e reduzir a iniquidade na distribuição da carga tributária entre os diferentes níveis de renda.
- Esta aparente imobilidade obedece à própria realidade política dos países e ao escasso desenvolvimento institucional e da capacidade de gestão das administrações tributárias. De fato, esses elementos não são inteiramente independentes e não é por acaso que nos países onde as “elites” são mais fortes, as administrações tributárias sejam mais débeis.
- A extensão da desigualdade de renda na região influenciou a realidade atual do sistema tributário, o que gera um círculo vicioso de desigualdade de renda e regressividade tributária, em vez de um círculo virtuoso que possibilitasse, mediante o esquema tributário, a correção dos grandes desequilíbrios de renda.
- Sob a ótica política, é evidente que a desigualdade social pode promover surgimento de “grupos de elites” que buscam minimizar sua carga tributária relativa, seja mediante o controle do processo legislativo ou procurando que se legissem normas tributárias com esses efeitos.
- Na fase expansiva caracterizada por um crescimento sem precedentes das receitas fiscais, o panorama de reformas foi muito reduzido. Ao cumprir-se ou superar as metas de arrecadação, os incentivos para mudar os sistemas tributários diminuíram consideravelmente. De fato, a discussão sobre a iniquidade dos sistemas limitou-se a alguns círculos acadêmicos e não se trasladou a projetos legislativos tendentes a modificar os defeitos observados, que, ademais, são amplamente conhecidos. Por estas e outras razões, “a economia política” das reformas se transformou no principal obstáculo para a configuração de sistemas tributários que deem sustentação ao pacto fiscal (Gómez e Martner, 2010).
- Atualmente, a ideia de um pacto fiscal parece encontrar, na região, um ambiente mais propício. Duas razões, pelo menos, explicam esta maior disposição. Por um lado, a evidência, após a crise de 2008, de que o gasto público constitui uma poderosa ferramenta de contenção dos efeitos mais prejudiciais da volatilidade externa (queda do emprego, da renda e do consumo). Por outro lado, o conhecimento de que as finanças públicas de qualidade, respaldadas por instituições sólidas e adequada capacidade de gestão pública, contribuem, em forma complementar, à equidade, à coesão social e ao desenvolvimento produtivo.

- Melhores marcos fiscais, desde práticas orçamentárias transparentes até regras fiscais de “segunda geração”, podem ser ingredientes fundamentais deste pacto fiscal e ajudar a facilitar sua economia política. É especialmente relevante promover a transparência e a eficiência no setor público. Os poderes legislativos e as controladorias deverão reforçar seus papéis fiscalizadores e assegurar a eficiência nos casos em que seja importante gastar muito.
- Os melhores marcos fiscais devem assegurar suficiente mobilização de recursos internos, permitindo assim converter o sistema tributário em uma ferramenta eficaz para o desenvolvimento. Se o pacto fiscal fundamentar-se na necessidade de financiar as políticas públicas mediante o aumento da carga tributária, será essencial aumentar a confiança dos cidadãos quanto ao bom uso destes recursos.

Reflexão final

**Uma nova arquitetura estatal: Orientações
para fechar as brechas e abrir caminhos**

- Quais são, em síntese, os desafios da nova arquitetura estatal, frente aos pilares do desenvolvimento expostos no capítulo II?
 - Em primeiro lugar, o Estado deve garantir um ambiente macroeconômico adequado para prevenir e enfrentar a volatilidade e tornar as economias mais vigorosas mediante o uso dos instrumentos disponíveis (financeiros, fiscais e cambiais), promovendo um padrão de crescimento para um maior dinamismo produtivo com empregos de qualidade, isto é, com direitos.
 - Em segundo lugar, o Estado deve cumprir um papel protagonista quanto a promover mudanças na matriz produtiva, a fim de propiciar maior incorporação de tecnologia e menor intensidade de carbono, e a impulsionar políticas eficazes destinadas a reduzir as brechas de produtividade entre os diferentes setores e níveis da estrutura produtiva.
 - Em terceiro lugar, o Estado deve fazer um enérgico esforço para reduzir as disparidades territoriais, tanto no âmbito das capacidades produtivas, da articulação com mercados ampliados, da convergência e do acesso a serviços quanto no relativo aos níveis de bem-estar. Devido à diversidade de instituições e atores que incidem no desenvolvimento territorial, é imperativo avançar em direção a pactos de coesão territorial que permitam combinar esforços de promoção do desenvolvimento regional e local, a partir de cima e de baixo. Reverter a desigualdade territorial supõe também desfazer o entrelaçamento da desigualdade geral. Daí a importância de contar com políticas públicas de Estado, respaldadas por pactos entre atores dos diversos níveis de desagregação territorial e orientadas a promover maior igualdade.
 - Em quarto lugar, o Estado deve impulsionar políticas ativas e passivas no âmbito do emprego e do cuidado, a fim de prevenir o desemprego, fechar as brechas de rendimentos do trabalho como mecanismo-chave de promoção da igualdade, e incrementar as taxas de participação e emprego. Requerem-se fortes políticas de Estado para melhorar a qualidade do emprego e as capacidades da força de trabalho e políticas de salário mínimo, de apoio produtivo e de proteção do setor informal.
 - Em quinto lugar, o Estado deve intervir de maneira mais decidida no âmbito social para garantir um maior acesso ao bem-estar e maior desenvolvimento de capacidades dos setores mais atrasados e vulneráveis, o que contribui substancialmente para fechar as brechas sociais. Em matéria social, o papel do Estado, nos pilares de proteção e promoção, é essencial. Propõe-se formular e estabelecer um sistema de proteção social básico universal (segurança de renda e saúde básicas). Para isso, o Estado deve gerar ou potencializar os mecanismos solidários não contributivos de proteção social, ampliar a oferta de programas assistenciais, conciliar trabalho remunerado e não remunerado e facilitar o ingresso das mulheres no mercado de trabalho.
- Todo o anterior nos faz indagar, em particular, acerca do nível de recursos com que contam nossas administrações governamentais. O nível de gasto público está condicionado pela capacidade

de arrecadação dos países. A tributação constitui, neste sentido, o espaço de política decisivo para aumentar a capacidade financeira do Estado que lhe permite cumprir seu papel proativo na promoção do desenvolvimento e da igualdade social, como indicado nos capítulos precedentes.

- Também aqui há perguntas importantes a serem formuladas quanto à governabilidade dos recursos naturais. Se o recente auge dos preços das matérias-primas indica uma tendência, pelo menos no caso dos países sul-americanos, é iniludível abrir ao debate social o uso das receitas provenientes da exploração dos recursos naturais.
- Finalmente, no âmbito político, o Estado cumpre um papel protagonista ao qual não pode renunciar. Trata-se, neste caso, de velar por mais democracia e mais igualdade, duas faces da mesma moeda. Do ponto de vista da democracia, o Estado deve comprometer-se com melhorar a qualidade da política em relação a seus procedimentos, com formular agendas estratégicas que reflitam a deliberação de um amplo espectro de atores, e com escutar a vontade popular, que se traduza em pactos que outorguem legitimidade política e garantam a aplicação de políticas no médio e longo prazo. Em matéria de igualdade, o Estado deve dedicar-se a incrementar a participação dos setores mais vulneráveis e excluídos dos benefícios do crescimento. Para isso, a igualdade dos cidadãos —igualdade de direitos, de voz pública, de sujeitos plenos— é o vínculo que conecta a política com a igualdade social.
- Aqui é onde a democracia deve mostrar seus progressos, sua acumulação de aprendizagens. Neste sentido, cabe assinalar a importância dos pactos sociais, para não subordinar as políticas aos ritmos eleitorais e às trocas de governo; da viabilidade fiscal, que deve estar calibrada com o enfoque de direitos dos cidadãos, sobretudo direitos sociais; do crescimento, orientado de modo que se traduza em mais e melhor emprego e, por último, das mudanças em matéria de gênero e de geração, que devem plasmarse numa nova arquitetura que harmonize a economia do cuidado com a participação no mercado de trabalho, as janelas de oportunidades que a transição demográfica oferece e a previsão de riscos dessa transição.
- Demonstrou-se que a equação entre mercado, Estado e sociedade que prevalece há três décadas é incapaz de responder às questões globais de hoje e de amanhã. O desafio, então, é situar o Estado no lugar que lhe cabe em relação ao futuro.
- A consideração do pacto fiscal antes mencionado reforça a importância de construir pactos sociais para avançar em direção à nova equação entre Estado, mercado e sociedade proposta em *A hora da igualdade* (CEPAL, 2010a). Um pacto para a igualdade é, fundamentalmente, um pacto orientado à redistribuição da renda e outros ativos, assim como à superação da profunda heterogeneidade estrutural.
- Sem a legitimidade e a solidez política que oferecem os acordos entre os diversos atores, as reformas propostas correm o risco de ficar confinadas à gaveta fechada do voluntarismo e das boas intenções.
- A construção de pactos sociais exige mudanças na política e um Estado mais proativo. O pacto, mais que um resultado, é um processo. Neste processo são necessários os debates e acordos sobre projetos de convivência de longo prazo e o sacrifício de interesses imediatos em prol do bem comum. Trata-se de legitimar novamente a política, e nessa tentativa estão em jogo, tanto a democracia quanto uma inserção externa mais equitativa, em um mundo cada vez mais globalizado.

- O desenvolvimento, tal como o vivemos, pensamos ou padecemos, chegou a um ponto de inflexão. A crise financeira e seus efeitos sociais, assim como a ameaça da mudança climática, puseram um grande ponto de interrogação sobre o alcance dos paradigmas produtivo e econômico que predominaram nas décadas precedentes. Ante isso, os cidadãos buscam refúgio e guia em seus Estados e em um ordenamento internacional mais justo. Sem uma nova arquitetura estatal que se encarregue do novo contexto, das novas realidades que surgem da crise, dos imperativos que a agenda de igualdade de direitos suscita e dos desafios que representa a mudança climática, não haverá futuro.
- Eis aqui o maior desafio para nossa geração: formular políticas mais bem integradas, ampliar liberdades, construir igualdade, aprofundar a democracia, forjar solidariedade entre as classes médias e populares, criar esperança com visão de futuro e clareza intergeracional, tudo isso a partir do aprendizado e do avanço em civilização acumulado ao longo século XX, mas com ferramentas, transparência e velocidades que o século XXI demanda.

Bibliografía

- Acquatella, J. e A. Bárcena (2005), *Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común*, Libros de la CEPAL, N° 85 (LC/G.2274-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Afonso, A., L. Schuknecht e V. Tanzi (2008), “Income distribution determinants and public spending efficiency”, *Working Paper*, N° 861, Banco Central Europeu.
- Armijo, Marianela (2011), “Planes nacionales de desarrollo en países de América Latina y el Caribe: Análisis preliminar de sus propuestas”, Santiago do Chile, Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) [on-line] http://www.eclac.cl/ilpes/panorama/documentos/Planes_Nacionales_de_Desarrollo_de_AL_MArmijo.pdf
- Bárcena, Alicia (2011), “Distribuir la riqueza”, *Finanzas y desarrollo*, Fondo Monetário Internacional, março.
- (2010), “Desafíos y oportunidades para el rol del Estado en la post-crisis”, *Pensamiento Iberoamericano. Segunda época*, N° 6.
- Bárcena, A. e O. Kacef (2011), “La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso”, *Documentos de proyecto*, N° 409 (LC/W.409), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Bello, Rosario (2010), “Evaluación de programas prioritarios”, versão preliminar para discussão no seminário internacional Planificación para el siglo XXI organizado pelo Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) e a Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo (REDEPLAN), Lima, 22 e 23 de julho [on-line] www.ilpes.cl.
- Carranza, L., C. Daude e A. Melguizo (2011), *Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?*, Paris, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago do Chile.
- (2010b), *Panorama social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.6.
- (2009), *Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?*, Campanha do Secretário Geral “Unete pelo fim da violência contra as mulheres”, Santiago do Chile, outubro.
- (1998), *El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.2024/E), Santiago do Chile.
- CEPAL/OCDE (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2011), *Perspectivas económicas de América Latina 2012. Reformas del Estado para el desarrollo* (LC/G.2501), Santiago do Chile, em imprensa.

- Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- García López, Roberto e M. García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos e Ricardo Martner (2010), “América Latina: Panorama global de su sistema tributario y principales temas de política”, *Gobernanza democrática y fiscalidad*, J. Ruiz-Huerta, M. Villoria e M. Barzelay (eds.), Madri, Editorial Tecnos.
- González, Ivonne e Ricardo Martner (2010), “Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, documento apresentado no vigésimo segundo Seminário regional de política fiscal, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), de 26 a 29 de janeiro.
- ILPES (Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social) (2011), “Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad” (LC/IP/L.243), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- (2010), “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe”, *Documentos de proyecto*, N° 345 (LC/W.345), Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini e Andrea Podestá (2010), “Evasión y equidad en América Latina”, *Documentos de proyectos*, N° 309 (LC/W.309/Rev.1), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Kakwani, N.C. (1977), “Measurement of tax progressivity: an international comparison”, *The Economic Journal*, vol. 87, N° 345, Londres, Royal Economic Society.
- Leiva, Alicia (2010), “Indicadores de planificación para el desarrollo”, *Aportes para la construcción de una base de datos del sector público (SISPALC)*, Santiago do Chile, Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) [on-line] http://www.eclac.cl/ilpes/panorama/documentos/INFORME_ALICIA_LEIVA.pdf.
- Martin, Juan (2005), “Funciones básicas de la planificación económica y social”, *serie Gestión pública*, N° 51 (LC/L.2363-P) Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Martirene, Roberto A. (2007), “Manual de presupuesto plurianual”, *serie Manuales*, N° 57 (LC/L.2829-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Massiris, C. Ángel (2002), “Ordenación del territorio en América Latina”, *Revista electrónica en geografía y ciencias sociales*, vol. 6, N° 125, Universidade de Barcelona.
- Nações Unidas (2011), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago do Chile. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

- Naser, Alejandra e Gastón Concha (2011), “El gobierno electrónico en la gestión pública”, *serie Gestión pública*, N° 73 (LC/L.3313-P), Santiago do Chile, Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES).
- OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2011), *Government at a Glance 2011*, Paris, OECD Publishing.
- Perrotti, D. e R. Sánchez (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 154, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em imprensa.
- PNUMA/CEPAL (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente/ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2010), “Gráficos vitales del cambio climático para América Latina y el Caribe” [on-line] http://www.pnuma.org/informacion/comunicados/2010/6Diciembre2010/LAC_Web_esp_2010-12-07.pdf.
- Uña, Gerardo (2010), “Desafíos para el presupuesto en América Latina. El presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera”, Santiago do Chile, Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) [on-line] [ww.ilpes.cl](http://www.ilpes.cl).
- Vega, Alejandra (2011), “Marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo”, Santiago do Chile, Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) [on-line] http://www.eclac.cl/ilpes/panorama/documentos/INFORME_ALEJANDRA_VEGA1.pdf

