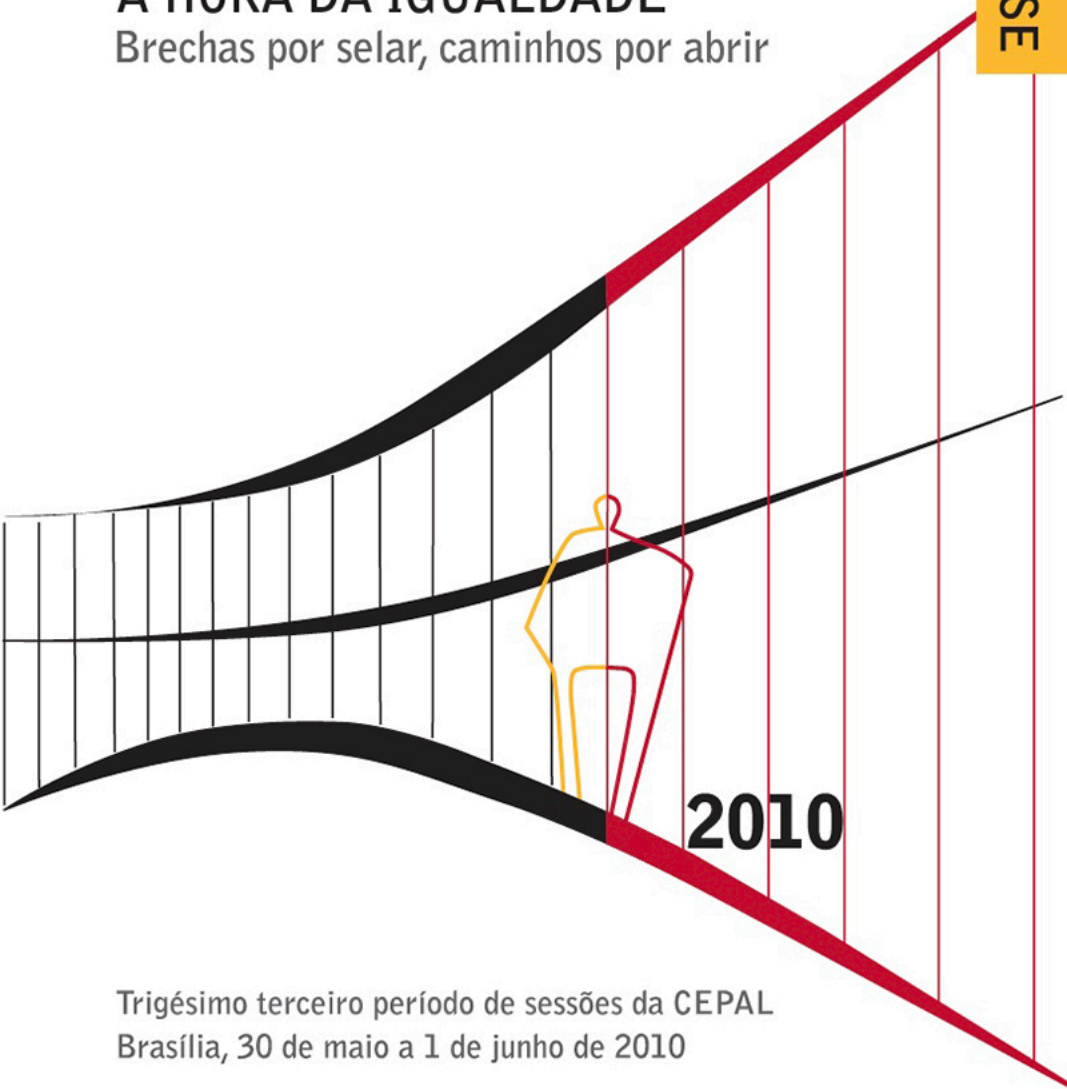


# A HORA DA IGUALDADE

Brechas por selar, caminhos por abrir



Trigésimo terceiro período de sessões da CEPAL  
Brasília, 30 de maio a 1 de junho de 2010



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

# Thank you for your interest in this ECLAC publication



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.



[www.cepal.org/en/publications](http://www.cepal.org/en/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

A presente síntese do documento A hora da igualdade: brechas por selar, caminhos por abrir, elaborada pela CEPAL para o trigésimo terceiro período de sessões da Comissão (Brasília, 30 de maio a 1 de junho de 2010), foi preparada por Alicia Bárcena, Secretária Executiva da CEPAL, com a colaboração de Antonio Prado, Secretário Executivo Adjunto, e Martín Hopenhayn, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social. Também contribuíram Mario Cimoli, Filipa Correia, Luis Mauricio Cuervo, Fernando Filgueira, Osvaldo Kacef, Sandra Manuelito, Iván Silva, Giovanni Stumpo, Daniel Titelman e Jürgen Weller, funcionários da CEPAL, e Ricardo Ffrench-Davis, consultor da CEPAL.

## Índice

<b>I.</b>	<b>O sentido do desenvolvimento frente ao futuro.....</b>	<b>5</b>
	A. A inflexão histórica.....	5
	B. A hora da igualdade.....	6
	C. O Estado e a política.....	8
<b>II.</b>	<b>A agenda de um desenvolvimento com igualdade: seis áreas estratégicas.....</b>	<b>11</b>
	A. Uma política macroeconômica para o desenvolvimento inclusivo.....	11
	B. A convergência produtiva.....	16
	C. A convergência territorial.....	24
	D. Mais e melhor emprego.....	27
	E. O fechamento das brechas sociais.....	33
	F. O pacto fiscal como chave no vínculo entre Estado e a igualdade.....	42
<b>III.</b>	<b>A visão da CEPAL e os desafios de longo prazo.....</b>	<b>51</b>
	Bibliografia.....	57



## **I. O SENTIDO DO DESENVOLVIMENTO FRENTE AO FUTURO**

### **A. A inflexão histórica**

Diz-se que o século XX não terminou em 2000, mas que se finalizou em 1989 com a queda do muro de Berlim. Isto é parcialmente correto quando se considera a profundidade da transformação que esse marco histórico cristalizou e a maneira como redesenhou o conjunto da arquitetura política e econômica do planeta. Esta mudança ocorreu no marco da consolidação de um novo paradigma produtivo, em cuja base estava a aceleração do conhecimento científico-tecnológico, uma progressiva globalização dos mercados e das comunicações, assim como a intensificação da concorrência pelo efeito combinado das anteriores.

Na América Latina e no Caribe, o começo da década de 1980 esteve marcado pela crise da dívida, que coincidiu com esta reorientação da política e da economia, o novo padrão de globalização e predomínio do projeto de sociedade baseado nos mecanismos de mercado autorregulamentado e com o maior papel protagonista dos agentes privados. Coincidiu com a inclinação para a desregulamentação dos intercâmbios globais tanto financeiros quanto comerciais e a deslocalização produtiva em função do custo dos fatores. Neste marco se impulsionaram na região, dentre outras, dois tipos de medidas: umas tendendo a promover a estabilidade através de políticas públicas de ajuste e outras que visavam reduzir o tamanho do Estado e o seu grau de intervenção na economia.

Hoje nossos Estados enfrentam um grande déficit de políticas ativas de promoção do desenvolvimento, regulamentação econômica, garantia do bem-estar e provisão de bens públicos. Tal déficit forma parte desta história, mas também responde à secular heterogeneidade estrutural da região, sua modernização à força de desigualdades e sem equidades, aos caminhos ainda por abrir na vida democrática e aos atrasos produtivos endêmicos. Os Estados têm dívidas a saldar como provedores de bens públicos, avalistas da proteção social e promotores da produtividade e do emprego. No entanto, há um consenso crescente quanto ao papel fundamental que cabe ao Estado e às limitações dos mercados para estas tarefas.

A atual crise financeira, considerada a mais profunda desde a Grande Depressão, marca o fechamento de um ciclo de crescimento e bonança e impulsiona uma nova maneira de pensar o desenvolvimento. A crise que eclodiu em 2008 não só teve um impacto econômico significativo no curto prazo, mas também tem gerado um profundo debate sobre o comportamento futuro da lógica de acumulação econômica, as regras de funcionamento do sistema econômico mundial e o papel das políticas públicas e do Estado na dinâmica econômica e social. Com relação ao ciclo econômico, a crise pôs fim a um período de bonança da economia mundial sustentado em uma “bolha” financeira sem precedentes. Esta crise se originou por uma combinação de fatores, entre os que se encontram profundos desequilíbrios globais, níveis de liquidez internacional muito elevados junto com políticas monetárias procíclicas e um processo de globalização e inovação financeira inadequadamente regulamentado. Estes elementos permitem explicar a dinâmica da crise e as enormes dificuldades para superá-la.

Em síntese, a equação entre mercado, Estado e sociedade que tem prevalecido há três décadas mostrou-se incapaz de responder aos desafios globais de hoje e de amanhã. O desafio é, então, colocar o Estado no lugar que lhe cabe frente ao futuro.

## **B. A hora da igualdade**

Por que tomamos a defesa do valor da igualdade na atual inflexão histórica? Porque acreditamos estar interpretando uma aspiração mantida por longo tempo e postergada nas sociedades latino-americanas e caribenhas. A desigualdade abrange cinco séculos de discriminação

racial, étnica e de gênero, com cidadãos de primeira e segunda categoria e a pior distribuição de renda do mundo.

Abrange décadas recentes em que a heterogeneidade quanto às oportunidades produtivas da sociedade se exacerbou, o mundo do trabalho deteriorou-se e o acesso à proteção social segmentou-se. Percorre as assimetrias frente à globalização.

No entanto, quanto mais nos aflige a desigualdade, mais intensa é a aspiração de igualdade, sobretudo quando a história se quebra em sua continuidade, o mundo entra em crise e o futuro reclama um ponto de inflexão. Deste modo, a crise iniciada em 2008 em escala global, é um momento em que a igualdade aparece novamente como valor intrínseco do desenvolvimento que buscamos. Ao confrontar as brechas, a sociedade migra do individual ao coletivo e busca suturar as feridas da desigualdade tecendo o fio da coesão social.

A igualdade de direitos oferece o quadro normativo e serve de base a pactos sociais que se traduzem em mais oportunidades para aqueles que menos têm. Um pacto fiscal que procure uma estrutura e uma carga tributária com maior impacto redistributivo, capaz de fortalecer o papel do Estado e da política pública para garantir patamares de bem-estar, é parte desta agenda da igualdade, assim como uma institucionalidade laboral que proteja a segurança do trabalho.

Uma ordem democrática em que a orientação do desenvolvimento plasme a vontade da maioria e torne possível a afluência de todos os atores também responde ao valor da igualdade. De igual forma, também é pilar desta agenda um conjunto de políticas econômicas que se implemente com visão de longo prazo no âmbito produtivo, trabalhista, territorial e social e que procure não só igualdade de oportunidades, mas também a redução das brechas em termos de conquistas efetivas.

Igualdade social e dinamismo econômico não estão em conflito e o grande desafio é encontrar a sinergia entre ambos. O que propomos vai nesta direção: crescer para igualar e igualar para crescer. No horizonte estratégico do longo prazo, igualdade, crescimento econômico e sustentabilidade ambiental têm de ir juntos.

Por isso propomos crescer com menos heterogeneidade estrutural e mais desenvolvimento produtivo, e igualar potencializando capacidades humanas e mobilizando energias a partir do Estado. Propomos remediar as tremendas disparidades espaciais mediante sociedades mais integradas



em torno a dinâmicas produtivas, com sinergias sociais e territoriais positivas. Propomos fortalecer a proteção das pessoas melhorando tanto os mercados de trabalho quanto as transferências e a gestão públicas.

Por último, na consideração do valor da igualdade e da maneira em que se relaciona com o crescimento, não se pode deixar de lado as mudanças climáticas, um fator que determina marcadamente o futuro de todos. Igualdade significa, neste sentido, solidariedade com as gerações futuras que viverão em um cenário mais incerto e com mais escassez de recursos naturais. Significa, também, advogar pela celebração de acordos internacionais para mitigar os efeitos das mudanças climáticas de modo tal que se respeite o princípio de responsabilidades comuns porém diferenciadas, e não sejam os pobres nem os países pobres os que terminem assumindo os maiores custos destas mudanças. Significa pensar no paradigma do desenvolvimento em função de um vínculo mais humanizado entre todos e de um vínculo mais amável com a natureza.

### **C. O Estado e a política**

Assim como ocorre na vida das pessoas, o futuro das sociedades se constrói ao longo do tempo: uma sociedade que não se educa, que não investe em coesão social, que não inova, que não constrói acordos nem instituições sólidas e estáveis tem poucas possibilidades de prosperar. Ante estes desafios, o Estado deve ser capaz de prover uma gestão estratégica com visão de longo prazo e intervir na formulação do desenvolvimento nacional. Para isso é preciso considerar que a ação estatal se desenvolve em um cenário de poder compartilhado, pelo que a negociação e a construção de consensos nacionais de longo prazo são, ao mesmo tempo, meio e fim. Em consequência, o Estado deve ter a capacidade de promover um diálogo que lhe dê maior legitimidade para arbitrar os distintos interesses com clareza de objetivos socioeconômicos por meio da regulamentação, o que implica melhorar as aptidões de regulamentação do próprio Estado.

No âmbito político o Estado assume um papel protagonista ao qual não pode renunciar. Trata-se de velar por mais democracia e mais igualdade, duas caras da mesma moeda da política. Quanto à democracia, o Estado deve procurar melhorar a qualidade da política em seus procedimentos, promover agendas estratégicas que reflitam a deliberação de um amplo espectro de atores e velar para que a vontade

popular se traduza em pactos que incorporem legitimidade política e garantam políticas no médio e longo prazo. Em termos de igualdade o Estado deve ocupar-se de incrementar a participação dos setores excluídos e vulneráveis nos benefícios do crescimento. O exercício pleno dos direitos e de uma voz pública constitui o vínculo entre a política e a igualdade social.

É preciso contar com políticas de Estado que ajudem a dinamizar o crescimento, promover a produtividade, fomentar a maior articulação territorial, impulsionar melhores condições de emprego e de institucionalidade trabalhista e prover bens públicos e proteção social com clara vocação universalista e redistributiva. A estes reptos, complexos e cujo alcance demanda tempo, se dedica a presente proposta. Requerem um árduo trabalho técnico, de construção de pactos sociais e de financiamento para o desenvolvimento. Respondem a um tríplice desafio: impulsionar as economias da região em prol do desenvolvimento, enfrentar a crise e sua inflexão histórica com novos instrumentos de política e saldar a dívida secular de desigualdade e exclusão social da região. Por isso, a tarefa urgente é reformar o sistema tributário e de transferências, a fim de gerar maior capacidade fiscal e colocar a solidariedade social no centro da vida coletiva. No âmbito destes desafios, a continuação, projetamos seis áreas estratégicas.

Ainda que não se aborde nas páginas seguintes, o tema das mudanças climáticas sem dúvida será cada vez mais destacado na agenda internacional e imporá crescentes responsabilidades aos países. Esta agenda implica modificações nas formas de produzir e de consumir, de gerar e usar energia, com o que a emissão de carbono torna-se uma variável principal na competitividade dos países. Supõe também uma dimensão ética, de solidariedade intergeracional, devido às ameaças para o planeta caso hoje não se tomem as medidas apropriadas. As políticas de adaptação e de mitigação exigem um planejamento de longo prazo, sobretudo na área de infraestrutura, transporte, uso do solo e de produção de energia. Estes âmbitos requerem a forte e decidida ação do Estado, investimentos de longo prazo e a modificação de hábitos culturais e cotidianos.



## **II. A AGENDA DE UM DESENVOLVIMENTO COM IGUALDADE: SEIS ÁREAS ESTRATÉGICAS**

### **A. Uma política macroeconômica para o desenvolvimento inclusivo**

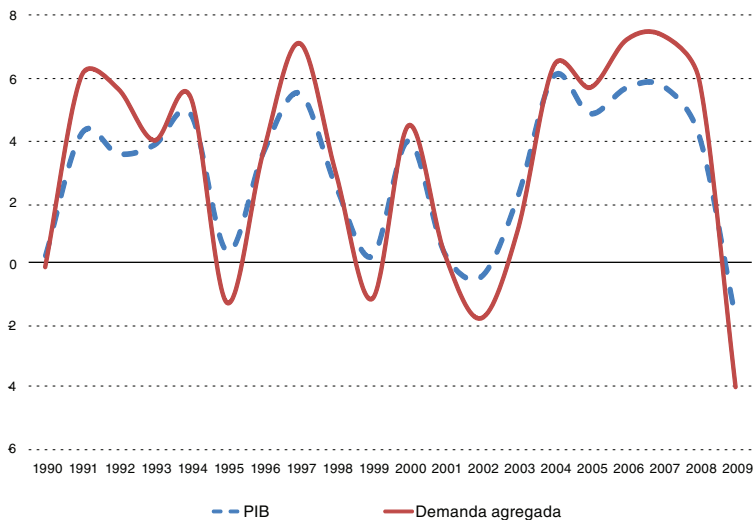
A América Latina e o Caribe podem crescer mais e melhor. É necessário alcançar não só um maior dinamismo econômico, mas também maiores níveis de inclusão e de igualdade social, menor exposição aos impactos da volatilidade externa, maiores níveis de investimento produtivo e mais geração de emprego de qualidade. Para isso é essencial o papel das políticas macroeconômicas.

Seguramente, o entorno macroeconômico gera diversos efeitos no desenvolvimento. Dentre eles se encontram seu impacto sobre a taxa de investimento, a estabilidade de preços, a intensidade do valor agregado gerado pelas exportações e sua interrelação com o resto da produção interna (PIB), a inovação e sua distribuição entre diferentes setores da economia, o desenvolvimento das pequenas e médias empresas e a formalidade ou precariedade do mercado de trabalho. Os conteúdos da política macroeconômica têm uma significativa incidência em todas estas variáveis.

A experiência latino-americana e caribenha mostra que a liquidez monetária, o crédito e as taxas de câmbio, impulsionados com frequência por movimentos cíclicos de fluxos financeiros, se comportaram como uma montanha russa; deste modo, a demanda agregada nas economias nacionais experimentou contínuas variações cíclicas associadas aos fluxos de capitais, que provocaram intensas flutuações da atividade econômica

e do emprego (ver gráfico 1). Como as flutuações não são simétricas no entorno do pleno emprego, geralmente as economias da região se encontraram com níveis de atividade muito inferior ao de pleno emprego, isto é, com significativas brechas recessivas.

**Gráfico 1**  
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): VARIAÇÃO ANUAL DO PIB E DA DEMANDA**  
**AGREGADA, 1990-2009**  
 (Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais e R. Ffrench-Davis, *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Siglo XXI Editores, 2005.

A magnitude da brecha entre a demanda efetiva e a fronteira produtiva tem efeitos estáticos e dinâmicos importantes. Em primeiro lugar, afeta a produtividade e a rentabilidade dos projetos. Em segundo lugar, as taxas mais baixas de uso de capital costumam significar menor nível médio de emprego e a combinação da força de trabalho com um acervo menor de capital físico em uso. Em terceiro lugar, a dimensão dinâmica do grau de estabilidade tem vários efeitos na construção do futuro.

Na América Latina e no Caribe se observou uma estreita associação entre a brecha recessiva e a taxa de investimento em capital fixo, que reflete a subutilização dos fatores produtivos. A persistência das

brechas recessivas se traduz assim em um decisivo desestímulo para o investimento produtivo e num elemento regressivo ou fator de desigualdade por seu efeito negativo sobre o emprego e sobre as empresas de menor tamanho.

Estes efeitos negativos explicam, em grande medida, o modesto crescimento das economias da região nos dois decênios de implementação das reformas do consenso de Washington. As importantes conquistas em termos de controle da inflação, a obtenção de alguma disciplina fiscal e o impulso exportador não estiveram acompanhados por um crescimento vigoroso do PIB. Em média, entre 1990 e 2009, a América Latina (19 países) cresceu, em termos do PIB per capita, 1,7% ao ano, como os Estados Unidos, com o que a grande distância entre ambos persiste na atualidade (diferença de 1 a 4); enquanto no mundo a média girou em torno de 2,0% anual e no leste da Ásia (seis países) o crescimento do PIB per capita nesse período foi de 4,1% anual. É sintomático que nesta última região o enfoque macroeconômico tenha se aproximado mais às proposições aqui apresentadas de uma macroeconomia para o desenvolvimento.

A experiência mostra, assim, que ante a evolução da globalização em direção a uma grande volatilidade, o Estado tem a obrigação irrenunciável de proporcionar um ambiente macroeconômico estimulante para o investimento produtivo, a inovação e para a geração de emprego decente. Requer-se, portanto, uma coordenação rigorosa entre as políticas monetárias, cambiais, fiscais e da conta de capitais. Nestes âmbitos mostra-se essencial um conjunto coerente de políticas macroeconômicas.

As estratégias macroeconômicas devem aproximar as economias à sua fronteira potencial, protegê-las da volatilidade externa e fortalecê-las por meio do uso proativo dos instrumentos disponíveis (financeiros, fiscais, cambiais). Em primeiro lugar, chegar a ter economias menos voláteis e mais próximas a seu potencial de crescimento requer avançar no controle da conta de capitais. Isto não é sinônimo de medidas protecionistas genéricas nem de bloqueio dos fluxos financeiros transnacionais. Os instrumentos podem incluir desde controles de quantidade até combinações de incentivos e desincentivos à localização e à mobilidade do capital externo por tipos, ciclos e magnitude desses fluxos.

Em segundo lugar, a necessária solidez e autonomia técnica dos bancos centrais devem estar delimitadas mediante formas claras

de coordenação macroeconômica dos governos e por estruturas institucionais permeáveis aos indicadores que provêm da economia não financeira. Na história recente, a inflação costuma ser considerada o parâmetro dominante, quanto a instrumentos e objetivos dos bancos centrais, frente a considerações de crescimento, emprego e de investimento produtivo.

O tipo de investimento importa e o banco central, junto com os agentes econômicos, deverá contribuir para gerar estruturas produtivas que progressivamente conduzam a mercados mais equitativos, e reduzam as diferenças de produtividade e renda entre empresas de diversos tamanhos e trabalhadores com diferente origem social. A maior e permanente articulação dos bancos centrais com os ministérios de planejamento, fazenda, indústria e agricultura, reflorestamento e pecuária é indispensável para o desenvolvimento produtivo necessário.

Em terceiro lugar, o equilíbrio e o comportamento contracíclico fiscais devem ser acompanhados por uma clara vontade de expansão das capacidades fiscais dos países, o que acarreta, na maioria dos casos, um incremento das cargas tributárias. Existe uma estreita relação entre a desigualdade medida por renda e nível de educação e três variáveis macroeconômicas: volatilidade fiscal, prociclicidade fiscal e baixas taxas de crescimento econômico. Para desarmar isto é preciso aplicar regras fiscais claras e contracíclicas que visem reduzir a volatilidade agregada e expandir a base fiscal para incrementar o gasto e imprimir ao investimento social um caráter a favor da igualdade. A redução da pobreza e a distribuição de renda não melhorarão significativa e sustentavelmente na América Latina e no Caribe sem políticas fiscais ativas que incidam na eficiência e no potencial distributivo dos mercados.

Em quarto lugar, a política monetária e cambial deveriam alinhar-se com estes objetivos gerais, buscando preços macroeconômicos que incentivem investimentos dos agentes que tendam a diminuir a heterogeneidade estrutural, ou seja, que difundam capacidades de trabalho ao conjunto do sistema produtivo.

Em quinto lugar, a concepção e a construção de um sistema financeiro inclusivo e orientado ao fomento produtivo requer expandir e desenvolver o instrumental disponível para administrar riscos, diversificar o acesso e aumentar os prazos de financiamento. Um esforço especial deve fazer-se neste sentido para apoiar as pequenas e médias

empresas (PME) e potencializar o papel das microfinanças, em diferentes escalas e por meio de diversas instituições. A natureza incompleta dos atuais mercados de capitais tem sido uma barreira insuperável para muitas PME e tem inibido seu desenvolvimento. Este é um ingrediente essencial para crescer com igualdade. A reforma do mercado de capitais nessa direção significa fortalecer os bancos públicos e, em especial, os bancos de desenvolvimento, como um instrumento que permita potencializar e democratizar o acesso ao crédito, sobretudo de longo prazo e orientado ao financiamento do investimento.

Em síntese, uma “reforma das reformas” do consenso de Washington deve priorizar a vinculação do sistema financeiro ao processo de investimento interno, mais que aos mercados financeiros externos. Deve também contribuir para a maior estabilidade econômica, o que supõe evitar taxas de câmbio e taxas de juros reais desalinhas, a fim de reduzir a frequência e virulência das oscilações cíclicas, assim como evitar taxas reais de juros sustentadamente negativas ou extremadamente elevadas. Finalmente, deve procurar desconcentrar o poder econômico por meio de mecanismos de financiamento inclusivos que privilegiem o acesso das PME. Evitar que se acumulem desequilíbrios de demanda agregada, em transações correntes ou da taxa de câmbio, com oportunas políticas contracíclicas, requer contínuos miniajustes das variáveis macroeconômicas, que permitem evitar a necessidade de maxiajustes traumáticos, que costumam envolver sobreajustes dos preços macroeconômicos e recessões regressivas em termos de igualdade.

O capital estrangeiro, por sua vez, pode cumprir um valioso papel de complemento da poupança nacional. Para isso é crucial a composição e a estabilidade dos fluxos, pelo que é essencial diferenciar entre o investimento estrangeiro que gera nova capacidade produtiva dos fluxos financeiros meramente especulativos e intensamente pró-cíclicos. A liberalização financeira indiscriminada resultou ineficiente para a obtenção do desenvolvimento produtivo e da estabilidade macroeconômica real e prejudicial para os objetivos de reduzir a desigualdade. A crise global, exemplo dos riscos do financeirismo desregrado, abriu um espaço para a aplicação de políticas mais pragmáticas, como as que aqui propomos, de regulamentação contracíclica da conta de capitais nos países da região.

A sustentabilidade do desenvolvimento exige políticas públicas consistentes com a inclusão social, ou seja, que visem um padrão



de inserção internacional onde se reduzam, complementarmente, as brechas internas e as externas. A maneira em que se aborde a reforma dos mercados de capitais nacionais e a conexão com os mercados de capitais financeiros internacionais representa um desafio crucial para lograr uma macroeconomia orientada ao desenvolvimento econômico e social sustentado.

Sem dúvida, as decisões que os governos tomem no plano macroeconômico devem considerar e equilibrar os efeitos positivos e negativos que derivam delas e sua variação no tempo. Assim, por exemplo, uma taxa de câmbio com forte apreciação da moeda nacional pode elevar a capacidade de compra dos salários reais no curto prazo, mas também pode desestimular o investimento produtivo no médio ou longo prazo. Por isso, a vinculação entre macroeconomia e desenvolvimento produtivo gera dilemas, dados os resultados variáveis que pode apresentar ao longo do tempo, pelo que existe um conjunto diverso de opções. Neste contexto as decisões são, em última instância, de caráter político.

## **B. A convergência produtiva**

Duas características distinguem claramente as economias latino-americanas e caribenhas das desenvolvidas quanto à produtividade. A primeira é a brecha externa, isto é, o atraso relativo da região quanto a suas capacidades tecnológicas em relação à fronteira internacional. A velocidade com que as economias desenvolvidas inovam e difundem tecnologia em seu tecido produtivo supera a velocidade com que os países da América Latina e do Caribe são capazes de absorver, imitar, adaptar e inovar a partir das melhores práticas internacionais. A segunda característica de diferenciação é a brecha interna, definida pelas elevadas diferenças de produtividade que existem entre setores, dentro dos setores e entre empresas nos países, muito superiores às que existem nos países desenvolvidos. A isto se conhece como heterogeneidade estrutural e indicam marcadas assimetrias entre segmentos de empresas e trabalhadores, combinadas com a concentração do emprego em estratos de produtividade relativa muito baixa.

A heterogeneidade estrutural contribui para explicar, em grande medida, a aguda desigualdade social latino-americana. As brechas na produtividade refletem e ao mesmo tempo reforçam as brechas quanto a capacidades, incorporação do progresso técnico, poder de negociação,

acesso a redes de proteção social e opções de mobilidade ocupacional ascendente ao longo da vida de trabalho. Ao mesmo tempo, a maior brecha interna reforça a brecha externa e se alimenta parcialmente dela. Na medida em que os setores de baixa produtividade têm enormes dificuldades para inovar, adotar tecnologia e impulsionar processos de aprendizagem, a heterogeneidade interna intensifica os problemas de competitividade sistêmica. Desta forma se geram círculos viciosos não só de pobreza e de baixo crescimento, mas também de lenta aprendizagem e precária transformação estrutural. Por tal razão, abordar simultaneamente ambas as brechas constitui uma chave estrutural para um desenvolvimento dinâmico e inclusivo.

As maiores brechas internas de produtividade na região, em comparação com o que ocorre nos países desenvolvidos, significam maiores leques salariais e pior distribuição de renda. Deste modo, a convergência nos níveis de produtividade setoriais (convergência interna) deveria levar a uma melhor distribuição de renda e menor exclusão social. Por outro lado, a redução da brecha externa de produtividade em relação aos Estados Unidos (convergência externa) supõe maiores níveis de competitividade e a possibilidade de reduzir diferenças de renda por habitante com os países desenvolvidos. Igualmente implica sinergias na difusão do conhecimento (melhoras complementares de capacidades produtivas e distribuição social de capacidades) e, ao elevar a competitividade, maior continuidade do crescimento econômico, o que incide positivamente nos recursos fiscais e na capacidade do Estado para transferir recursos e serviços aos setores mais vulneráveis.

Em relação à brecha interna, na América Latina as diferenças de produtividade entre setores são muito acentuadas. Os setores de alta produtividade da região (mineração, eletricidade e setor financeiro) representam uma porcentagem muito reduzida da ocupação formal, que se manteve praticamente estável entre 1990 e 2008 (de 7,9% a 8,1%); pelo contrário, a participação no emprego formal dos setores de produtividade média (indústria e transporte) reduz-se de 23,1% em 1990 para 20,0% em 2008 e, ao mesmo tempo, a dos setores de baixa produtividade (agricultura, construção, comércio e serviços municipais e pessoais) se incrementa de 69,0% em 1990 para 71,9% em 2008.

O aumento da proporção de trabalhadores em setores de baixa produtividade repercute nos níveis de equidade da sociedade, já que tende

a gerar uma distribuição mais desigual dos salários a favor de um grupo menor de trabalhadores, com maior desenvolvimento de capacidades. Quando se observa, em contraste, a produtividade setorial nos Estados Unidos, destaca-se a menor diferença entre os setores. Os de maior produtividade (eletricidade e setor financeiro) mostram níveis duas vezes superiores à média da economia e esta é uma diferença muito inferior à registrada na região. Além disso, na economia dos Estados Unidos estas desigualdades se reduzem entre 1990-2008, enquanto na América Latina aumentam. A evolução da produtividade relativa da América Latina em relação à dos Estados Unidos mostra que os setores de alta produtividade da América Latina fecham a brecha externa entre 1990-2008. No entanto, a brecha se amplia na maioria dos setores de produtividade média e baixa, como a agricultura, a indústria, o transporte e o comércio, o que levou a um incremento acentuado da dispersão da produtividade relativa. Dito de outra maneira, uma pequena porcentagem de empresas e trabalhadores se aproxima da fronteira internacional e os demais se afastam dela, o que reforça a heterogeneidade estrutural e as já profundas desigualdades.

Outra manifestação da brecha interna são as diferenças entre os distintos tipos de agentes econômicos (microempresas, PME e grandes empresas). Na América Latina os agentes de menor tamanho relativo constituem um conjunto muito heterogêneo que inclui desde microempresas de subsistência até empresas médias exportadoras relativamente dinâmicas. Quando se compara o desempenho destas empresas na região com o que se registra em países desenvolvidos, ressaltam dois aspectos importantes (ver quadro 1). Em primeiro lugar, as diferenças na produtividade relativa de cada país (entre as grandes empresas e as demais) são muito maiores na América Latina do que nos países desenvolvidos. Enquanto a produtividade de uma microempresa no Chile equivale a apenas 3% da de uma grande empresa no mesmo país, na França as empresas de tamanho mais reduzido mostram uma produtividade equivalente a 71% da produtividade das grandes empresas. Em segundo lugar, as diferenças entre microempresas, por um lado, e pequenas e médias empresas, pelo outro, em comparação com os países desenvolvidos considerados, também são maiores na região. Enquanto no Brasil a produtividade de uma microempresa equivale a 25% da de uma empresa média e a 37% da de uma pequena empresa, na Espanha estas mesmas relações são de 60% e de 73%, respectivamente.

**Quadro 1**  
**PRODUTIVIDADE RELATIVA DOS DISTINTOS AGENTES EM RELAÇÃO**  
**ÀS GRANDES EMPRESAS<sup>a</sup>**  
*(Em porcentagens)*

	Microempresas	Pequenas empresas	Médias empresas	Grandes empresas
Argentina	24	36	47	100
Brasil	10	27	40	100
Chile	3	26	46	100
México	16	35	60	100
Peru	6	16	50	100
Alemanha	67	70	83	100
Espanha	46	63	77	100
França	71	75	80	100
Itália	42	64	82	100

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

<sup>a</sup> No quadro se quantifica a porcentagem da produtividade de cada tipo de empresa em relação à sua equivalente de maior tamanho. Os dados de produtividade e a classificação do tamanho das empresas abrangem só o setor formal da economia e se baseiam em informação difundida pelas instituições de fomento de cada país (ver Ferraro e Stumpo, 2009).

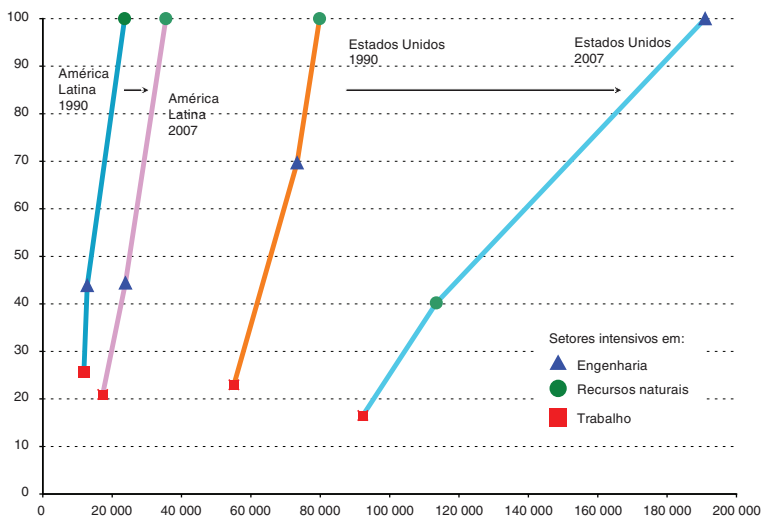
Também, os ramos intensivos em recursos naturais da região têm adquirido crescente importância desde a década de 1980, liderando, por seu peso e produtividade, o crescimento da manufatura. Isto levou a um incremento modesto da produção total e da produtividade, perpetuando a brecha com os países mais desenvolvidos que, enquanto isso, transformaram sua estrutura produtiva e suas modalidades de produção em direção a setores intensivos em tecnologia, como consequência da maior incorporação das tecnologias da informação e das comunicações.

Assim, por exemplo, em anos recentes a brecha de produtividade entre a América Latina e os Estados Unidos vem ampliando-se, com um crescimento bastante modesto da produtividade da América Latina entre 2003 e 2007 apesar do contexto de crescimento generalizado das economias da região. A explicação deste fenômeno está associada a dois aspectos: a heterogeneidade entre setores e empresas que caracteriza a região e que faz com que os incrementos de produtividade se concentrem em poucos setores e empresas e a especialização voltada a ramos produtivos, intensivos em recursos naturais, que têm escassa capacidade de difusão do progresso técnico ao conjunto da estrutura produtiva (ver gráfico 2).

Gráfico 2

### AMÉRICA LATINA E ESTADOS UNIDOS: PRODUTIVIDADE E ESTRUTURA DO VALOR AGREGADO INDUSTRIAL

(Em porcentagens do PIB industrial e dólares de 1985)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI)

Como se vê no gráfico 2, a brecha de produtividade entre a América Latina e os Estados Unidos ao considerar o lapso 1990-2007 vai ampliando-se. Isto se evidencia no deslocamento modesto de linhas de produtividade (eixo horizontal do gráfico) e o importante deslocamento no caso dos Estados Unidos. Esta brecha é ilustrativa ao comparar o tamanho das flechas horizontais no gráfico correspondente a América Latina com o correspondente aos Estados Unidos. Por outro lado, pode-se observar no gráfico que na América Latina persiste a maior intensidade em recursos naturais como componente do valor agregado da produção total ao longo deste lapso (eixo vertical), assim como o fato de que este setor seja o que incrementa em maior medida a produtividade (eixo horizontal). Em contraste, nos Estados Unidos se observa um claro aumento do valor agregado nas áreas intensivas em engenharia (eixo vertical), sendo também este setor o que lidera o incremento em produtividade.

Além disso, dadas as características destes setores quanto à intensidade do uso deste recurso, este padrão de especialização em recursos naturais

levaria a uma demanda crescente de energia. Por isso, o cenário apresenta um efeito negativo duplo: aumenta o consumo de energia por unidade de produto em relação aos Estados Unidos e a outros países industrializados e, simultaneamente, não reduz a brecha externa de produtividade. Por outro lado, o aumento de consumo de energia por unidade de produto resulta em um incremento da emissão de gases de efeito estufa. O esquema produtivo tem incentivado, por razões econômicas e sociais, sistemas de produção e consumo altamente dependentes das energias fósseis. Este fato, ao mesmo tempo em que aumenta o consumo de energia, gera um padrão insustentável que a comunidade internacional começará a castigar por via econômica e comercial.

O papel do Estado deve ser particularmente ativo no âmbito da produtividade, tanto para aproximar-se da fronteira produtiva internacional e dispor de uma estrutura mais dinâmica que opere como motor de crescimento e aprendizagem como para selar as brechas internas de produtividade que reproduzem desigualdades por meio da heterogeneidade estrutural. A esse respeito, é necessário contar com políticas públicas de desenvolvimento industrial, de inovação tecnológica, de financiamento inclusivo para os setores menos produtivos e de fomento à pequena e média empresa. Cada vez mais, deverá existir uma coordenação entre Estado e agentes produtivos, a fim de fechar a brecha energética e produzir e consumir de maneira mais sustentável e com menor emissão de carbono.

Se propõe, neste marco, transformar a estrutura produtiva a partir de três eixos integrados de política: i) o industrial, com inclinação para setores com maior conteúdo de inovação (fechamento das brechas internas entre setores), ii) o tecnológico, centrado no fortalecimento da oferta e sua articulação com a demanda para criar e difundir conhecimento (fechamento da brecha externa em relação à fronteira internacional) e iii) o apoio a PME, em que se reconheçam as assimetrias de empresas para responder a sinais de preço (fechamento das brechas entre agentes).

A articulação e integração das ações das três áreas de política necessitam também de um contexto de políticas macroeconômicas que não seja desfavorável. Um enfoque macroeconômico orientado estritamente às metas de inflação, por exemplo, transformariam em compensatórios os esforços de política microeconômica, reduzindo

sensivelmente sua eficácia. Os mercados de capitais incompletos, como os atuais, têm sido uma barreira insuperável para que muitas PME possam dar um salto em seu desenvolvimento. A formulação e a construção de um sistema financeiro inclusivo e dedicado ao financiamento produtivo requerem a expansão e o desenvolvimento do instrumental disponível para administrar riscos, diversificar o acesso e aumentar os prazos de financiamento. Este é um ingrediente essencial para alcançar crescimento com igualdade, tal como assinalado no parágrafo anterior em relação ao direcionamento do mercado de capitais e ao fortalecimento dos bancos públicos (ou de desenvolvimento) para democratizar o acesso ao crédito.

Um aspecto central da agenda é a identificação dos setores chave a serem selecionados (levando em consideração as especificidades da estrutura produtiva de cada país) a partir de sua capacidade de gerar e difundir conhecimento e inovação, assim como de fomentar encadeamentos com outras atividades tanto de manufaturas como de serviços. Sobre estes setores se teriam que concentrar os esforços da política industrial.

As políticas de fomento às PME, por sua vez, terão que prover à grande maioria das empresas os “insumos” básicos, como crédito e recursos humanos, através de intervenções nessas duas áreas. Na medida em que maior quantidade de empresas logre sair de sua situação de imobilização e reduzir as brechas de produtividade, será mais fácil que possam inserir-se em cadeias de fornecedores de grandes empresas e gerar redes empresariais, criando sinergias com a política industrial.

Para apoiar o desenvolvimento, a estabilidade, a produtividade e a rentabilidade das PME se requer uma transformação institucional acompanhada de maior prioridade fiscal. As PME não são um acessório da estratégia de desenvolvimento com igualdade, mas uma das suas peças centrais. Esta transformação institucional deve dotar o Estado dos instrumentos para operar sobre as assimetrias dos agentes no acesso à informação, ao crédito e à tecnologia.

A política tecnológica terá um papel chave nesta estratégia, pois atua em duas direções. Por um lado, promovendo a inovação, essencialmente nas empresas grandes e médias dos setores estratégicos selecionados. Por outro lado, favorecendo a difusão do conhecimento e da tecnologia nas empresas mais atrasadas através de intervenções específicas para as PME.

A articulação dos distintos âmbitos de ação é um processo complexo, porque envolve instituições de diferentes tipos (setoriais, tecnológicas, financeiras, de fomento às PME) que tendem a seguir lógicas de ação e objetivos específicos próprios. Por este motivo é necessário uma agenda estratégica que defina os objetivos prioritários. Isto é possível se há, por um lado, consenso (entre os atores públicos e privados e na sociedade em seu conjunto) em torno desses objetivos e, por outro, uma liderança clara e definida por parte do Estado.

Priorizar o desenvolvimento de setores com alto conteúdo de conhecimento e romper o círculo vicioso em relação à dotação de fatores, centrado nos recursos naturais, supõe que os Estados desenvolvam uma nova institucionalidade, capacidade fiscal e estratégia em relação à estrutura produtiva e seus agentes. Um robusto banco de desenvolvimento, com capacidade de financiamento e planejamento de longo prazo, permite aumentar sustentadamente o investimento em setores com alto conteúdo de conhecimento e apostar na inovação. Permite também aumentar substancialmente o investimento em PME para melhorar sua produtividade e encadeamentos com empresas de maior tamanho e com outros mercados. Por último, deve orientar-se a financiar projetos de inovação que articulem as iniciativas de universidades e empresas em apostas de longo prazo.

Além disso, existe um conjunto de instrumentos que procuram o avanço das fronteiras produtivas de nossas sociedades: fundos tecnológicos setoriais, sistemas de propriedade pública ou renda que onerem as atividades extrativas associadas a recursos estratégicos, combinação de instrumentos comerciais e fiscais (tarifas, isenções fiscais seletivas e impostos) orientados a apoiar setores exportadores chave ou que integram cadeias em plataformas transnacionais.

Finalmente, não se pode eludir o compromisso de médio e longo prazo de um forte incremento do 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 se superarão os estrangulamentos do crescimento. Se isto ocorre, os ciclos expansivos derivados da mudança na estrutura dos preços relativos internacionais não poderão ser capitalizados como saltos qualitativos de produção e produtividade.



Certamente, o que aqui se propõe cria e outorga rendas com base em decisões do Estado e requer um compromisso fiscal e institucional difícil de sustentar no longo prazo. Quando o Estado outorga rendas ao setor privado deve fazê-lo só com o compromisso de que o retorno em valor público que essa utilização da renda vai gerar é superior ao custo inicial de outorgá-la. Disciplinar os receptores de renda estatal nunca é fácil, mas não existem exemplos de desenvolvimento robusto no século XX que tenham dado saltos reais sem instrumentos deste tipo.

### **C. A convergência territorial**

A convergência produtiva supõe fechar brechas de produtividade em relação a países mais competitivos, mas também reduzir a heterogeneidade estrutural interna. Estas brechas de produtividade e sociais têm seus “mapas”, ou seja, se plasmam na segmentação territorial e simultaneamente se nutrem dela. A assimetria espacial é a outra cara que expressa e reforça as brechas internas e externas de produtividade apresentadas no item anterior, e a segmentação territorial inibe encadeamentos nos países dados os problemas de infraestrutura. Nos países, os contrastes entre distintos territórios quanto a níveis de renda, pobreza, produtividade e acesso ao bem-estar contribuem aos contrastes agregados que tais indicadores exibem no nível nacional.

Um indicador ilustrativo é a brecha de PIB per capita entre a região mais rica e mais pobre de um país. Ao comparar alguns países da América Latina com alguns da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>1</sup>, nestes últimos o indicador praticamente não supera as duas vezes (em média se situa em cerca de 1,76), enquanto nos países da região chega a ser superior a oito vezes, como no caso da Argentina e do Brasil (neste último país, há zonas no nordeste em que os níveis de vulnerabilidade e atraso são muito altos em comparação com outras zonas do país). Por isso, reduzir brechas entre territórios é tema indispensável em uma agenda de igualdade. Daí a importância das políticas que contemplem não só a convergência produtiva, mas também a convergência espacial.

Em termos de macrorregiões, no caso da América do Sul, se observa uma intensa concentração de população menor de 18 anos com graves

---

<sup>1</sup> O exercício realizado neste caso pela CEPAL inclui, da América Latina, a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, o Estado Plurinacional da Bolívia, México e Peru, e da OCDE, Espanha, França, Itália, Japão, os Países Baixos, República da Coreia e Suécia.

carências nas regiões andina e amazônica, em cujos territórios mais de 88,8% da população se encontra nesta situação. No México e na América Central a distribuição territorial de população com graves privações mostra maior dispersão, mas também, como ocorre no mundo andino e amazônico, se observa que as zonas mais críticas tendem a situar-se onde há uma alta incidência de população indígena (sul do México e Guatemala). A população infantil com maior vulnerabilidade nutricional se concentra nas zonas altas da América Central e na serra e no altiplano dos Andes, com maior população de origem indígena, onde as mães são analfabetas absolutas ou não chegaram a terminar a educação primária e vivem em condição de pobreza extrema (condição que também inclui um limitado acesso à água potável e serviços de saúde).

Nas cidades, sobretudo nas grandes, a heterogeneidade territorial adota a forma de segregação residencial intraurbana, onde se dá um vínculo claro entre heterogeneidade estrutural e segmentação do mercado de trabalho, dados os custos de transporte e as dificuldades de acesso a lugares e redes. A segregação residencial significa que os diferentes grupos socioeconômicos de uma cidade ou metrópole vivem de maneira separada, com pouca ou nula convivência residencial. Na segregação urbana latino-americana o traço distintivo é a precariedade de suas periferias, onde se concentram os pobres e se acumulam as carências. A tendência geral é que as privações e problemas de reprodução da pobreza (baixo nível de escolaridade, alto nível de aglomeração doméstica, de desemprego e de maternidade adolescente) se reforçam uns a outros nos mesmos territórios. Esta é a base territorial do círculo vicioso de reprodução da pobreza e da marginalidade nas cidades, onde se concentra grande parte da população latino-americana e caribenha.

A diversidade de instituições e atores que incidem no desenvolvimento territorial exige alcançar pactos de coesão territorial que permitam concertar esforços de promoção do desenvolvimento regional e local “de cima para baixo” e “de baixo para cima”. Remediar a desigualdade territorial é, também, abordar a desigualdade geral partindo pela articulação dos espaços mais marginalizados com os enclaves mais dinâmicos.

Ao Estado lhe cabe um papel central se a criação de fundos de coesão territorial se formula como eixo estratégico da maior igualdade territorial. Um fundo de coesão territorial tem pelo menos um tríplice objetivo. Em primeiro lugar, transferir fundos do nível central aos

níveis subnacionais, porém, ao mesmo tempo, comprometer seu uso para gerar sinergias entre o âmbito produtivo, o desenvolvimento de capacidades e o atendimento de carências básicas. Um segundo objetivo é de tipo redistributivo, pois opera sob a forma de transferências ou subsídios cruzados, do mesmo modo que o uso dos impostos de renda, para transferir recursos ou prestação de serviços àqueles que não podem pagá-los. Em terceiro lugar, um fundo de coesão territorial serve de instrumento para coordenar políticas setoriais com políticas espaciais, a fim de evitar a duplicação de esforços e promover formas mais integradas de intervenção. Constitui, pois, uma ferramenta de planejamento intersetorial circunscrita a espaços onde habitualmente a descentralização setorial deixa muitos vazios.

Na correção de disparidades territoriais as transferências intergovernamentais podem ser decisivas, com políticas de desenvolvimento regional definidas em nível nacional e em uma relação a partir de cima mas também desde a base com a gestão local ou estadual. O financiamento do desenvolvimento territorial e a correspondente superação de disparidades devem basear-se em esforços fiscais próprios dos níveis subnacionais (como a maior arrecadação tributária) e em sistemas de transferências no âmbito de programas de desenvolvimento amplamente concertados.

Uma gestão sustentável ante a segregação urbana, por sua vez, deve contar com a participação ativa de todos os interessados (atores públicos e privados, incluídas as organizações da sociedade civil). Devem incorporar-se novos métodos de governo como: i) a integração intersetorial dos instrumentos de planejamento, ii) a integração vertical entre os níveis de governo, iii) a associação pública-privada e iv) a participação cidadã.

Um âmbito de intervenção urbana muito importante é o da prestação de serviços básicos a cargo das prefeituras. Em cidades segregadas e com mecanismos de financiamento municipal baseados em impostos territoriais, esta prestação é muito desigual e opera como outro fator adverso para os pobres. Trata-se de uma dimensão central porque o Estado tem espaço para intervenções que tendam a evitar este efeito multiplicador da desigualdade que a segregação residencial tem, por meio de políticas diretas, como os fundos de redistribuição dos impostos territoriais, dos recursos compensatórios, das alocações zonais e dos programas especiais em bairros vulneráveis.

As políticas urbanas e de habitação na região devem visar não só a cobertura e a prestação de serviços básicos. Também devem potencializar o poder comprador dos setores de menores recursos para que possam ter acesso a terrenos mais bem localizados, incentivar a aplicação de subsídios em soluções que não necessitem de solo, como a densificação predial e a compra de moradia usada, exigir aos construtores de moradias sociais a apresentação de projetos em diferentes zonas e dar prerrogativas à instituição responsável para selecionar projetos que não correspondam necessariamente aos de mínimo custo do ponto de vista financeiro, mas sim socialmente mais econômicos.

#### **D. Mais e melhor emprego**

Parte significativa da desigualdade da região deve-se aos resultados do mercado de trabalho. A quantidade e qualidade do emprego, especificamente da renda do trabalho, determinam, em grande parte, o bem-estar material da grande maioria dos domicílios da região. As desigualdades em relação às capacidades de trabalho que dispõe a população em idade de trabalhar e das oportunidades de inserção produtiva proporcionadas por estas capacidades de trabalho influem em grande medida no bem-estar e na coesão social. Também são decisivas, neste sentido, as diferenças entre as rendas do trabalho e de acesso à proteção social dos diferentes grupos da força de trabalho, diferenciados segundo suas características em termos de educação, experiência, gênero, zona de residência e outros fatores.

Na região, as diferenças salariais entre os mais e os menos qualificados são muito amplas e na última década do século passado se alargaram ainda mais. Neste contexto, os fatores causais citados são a mudança tecnológica, o comércio internacional, as políticas macroeconômicas e fatores institucionais do mercado de trabalho, como a queda ou contenção do salário mínimo e a debilitação dos sindicatos. Neste último sexênio esta diferença salarial teria se revertido em parte e as renda relativas dos mais educados teriam diminuído levemente frente aos menos qualificados, ainda que sem voltar ao nível de inícios dos anos noventa. O aumento da oferta de trabalho daqueles que têm níveis de educação intermediários e (na década atual) superiores tem contribuído para a compressão de suas rendas relativas (ver quadro 2).

## Quadro 2

**AMÉRICA LATINA: RENDA DO TRABALHO RELATIVA DOS OCUPADOS URBANOS QUE TRABALHAM ENTRE 35 E 45 HORAS POR SEMANA, SEGUNDO O NÍVEL DE EDUCAÇÃO, HOMENS E MULHERES<sup>a</sup>**  
(Média simples de 15 países, 9 a 12 anos de educação = 100)

	Anos de educação	Ocupados			Assalariados		
		Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Cerca de 1990	Até 8	70,1	71,5	62,4	68,1	69,4	60,7
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Mais de 12	182,2	193,0	165,6	177,5	190,6	162,6
Cerca de 2000	Até 8	68,4	68,7	63,0	69,0	69,5	63,2
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Mais de 12	215,5	229,0	206,3	205,7	219,0	196,8
2006 a 2008	Até 8	70,0	70,9	63,8	72,6	72,6	68,6
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Mais de 12	197,7	206,2	195,9	193,3	205,0	189,2

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

<sup>a</sup> Para controlar o duplo efeito de que, em média, as mulheres trabalhem menos horas (maior remuneração por hora e menor renda total em contratos de tempo parcial), o cálculo foi limitado a uma faixa com jornadas "intermediárias" e desconsideraram-se os valores atípicos.

Num contexto de elevada heterogeneidade estrutural do sistema produtivo se produzem marcadas diferenças entre as características do emprego segundo o setor de inserção laboral, com amplas brechas em termos de renda, acesso à seguridade social e estabilidade do trabalho. Como já assinalado, isto se deve, em parte, às elevadas diferenças de produtividade entre os diversos setores produtivos, mas também ao fato de que a institucionalidade do trabalho e social formal só abrange uma parte da força de trabalho. A outra parte está composta pelo setor informal, que representa uma proporção muito alta da população ativa, em que esta institucionalidade do trabalho não se aplica e se caracteriza por uma elevada precariedade, baixa renda e escassa proteção social. Além disso, existe um importante segmento de emprego informal em empresas formais, devido a estratégias de subcontratação para reduzir custos destas empresas, que liberam os empregadores da obrigação de dotar de direitos plenos os trabalhadores subcontratados.

Durante os anos noventa, a participação dos setores de baixa produtividade no emprego urbano subiu de 47,2% cerca de 1990 ao

50,8% em torno de 2002 e voltou a descer para 47,4% até cerca de 2007<sup>2</sup>. Os dados preliminares indicam que a contração econômica de 2009 interrompeu este processo de moderada melhoria.

A relativa debilidade na geração de emprego produtivo durante os anos noventa também se expressou numa ampliação da diferença de renda entre os segmentos produtivos. Entre inícios dos anos noventa e em torno de 2002, os salários médios das microempresas caíram em relação aos salários médios da pequena, média e grande empresa, de 73% para 62%; a deterioração da renda dos trabalhadores autônomos (não profissionais nem técnicos) foi ainda maior, caindo, em relação aos salários médios da pequena, média e grande empresa, de 99% a 73%. Nos anos seguintes, período em que se dinamizou a geração de emprego assalariado em empresas formais, estas brechas deixaram de ampliar-se e se fecharam levemente, ficando em 66% no caso das microempresas e em 75% no caso dos trabalhadores autônomos<sup>3</sup>.

As condições para as mulheres, minorias étnicas e dos jovens são, claramente, mais desvantajosas e menos regulamentadas. Formas seculares de discriminação contribuem na segmentação ocupacional, tanto horizontal como vertical, fazendo que trabalhadores com capacidades ou responsabilidades similares recebam um tratamento diferente e um salário diferente. No caso das mulheres, as desigualdades refletem, em parte, relações sociais que atribuem um papel específico para a mulher, centrado nas tarefas de reprodução, nas brechas nas capacidades de trabalho, na institucionalidade do mercado de trabalho formulada segundo as pautas de homem provedor e em mecanismos de discriminação.

Adaptar a institucionalidade do trabalho a um contexto econômico e social instável, de modo que possa cumprir com seus objetivos de maneira sustentável é um enorme desafio. A maior flexibilidade do mercado de trabalho fortalece a capacidade de ajuste no curto prazo, mas tende a incidir em contratos de curta duração e maior instabilidade nos postos de trabalho. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades e a orientação ao crescimento da produtividade requerem maior estabilidade no emprego. Deve-se considerar a grande importância dos conhecimentos e habilidades específicos que adquire um trabalhador enquanto se desempenha em uma empresa, que reflete a correlação positiva entre estabilidade no emprego e investimento das empresas

<sup>2</sup> Média simples de 15 países (com base em CEPAL, 2009c, quadro 18 do anexo estatístico).

<sup>3</sup> Com base em dados das pesquisas de domicílios dos países.

nos conhecimentos e habilidades gerais de seus trabalhadores. A eficiência do mercado de trabalho requer adaptabilidade no curto prazo e produtividade no longo prazo.

No momento de formular políticas no tema de institucionalidade trabalhista devem-se considerar as evidências históricas, entre as quais cabe destacar as seguintes: i) não há nenhum caso de crescimento sustentado com igualdade que se tenha obtido por efeito das reformas laborais pró-flexibilização, ii) o processo de acumulação de capital pode requerer mudanças institucionais no mercado de trabalho depois do retorno de investimentos sustentados e esta sequência causal tem como resultado reformas em um ambiente mais favorável aos trabalhadores, iii) o dinamismo dos investimentos determina o dinamismo do mercado de trabalho e não o contrário e iv) um “reformismo” excessivo pode atrasar os investimentos e ter efeitos negativos na economia, pois se os empresários esperam ter custos menores no futuro, adiarão seus projetos. Por todo o anterior, a melhor opção é estimular os investimentos por meio de medidas macroeconômicas (taxa de juros ou de câmbio) e tarifas e políticas produtivas específicas, para depois abordar as reformas laborais em caso de que ainda sejam necessárias.

Não há um caminho único para reforçar a inclusão laboral e combater a desigualdade relacionada com o mercado de trabalho. As seguintes áreas marcam, em geral, um caminho no qual os países da região deveriam centrar sua atenção.

- i) Devem-se reforçar os instrumentos de formação profissional e capacitação, ajustados às necessidades dos diferentes grupos de trabalhadores. Será preciso ampliar a cobertura dos sistemas de capacitação, tanto na formação para o trabalho daqueles que entram pela primeira vez ao mercado laboral como na capacitação contínua ou readaptação das pessoas economicamente ativas. Devem ampliar-se os incentivos para a capacitação nas empresas pequenas, oferecer mais benefícios aos trabalhadores de produção e ampliar o acesso dos grupos vulneráveis a programas de capacitação. Por último, os sistemas de capacitação devem inserir-se em uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo centrada no incremento contínuo da competitividade sistêmica.
- ii) Deve reforçar-se a negociação coletiva não só para lograr uma melhor distribuição de renda, mas também como mecanismo para construir

acordos sócio-trabalhistas sustentáveis e com amplos benefícios. A ampliação dos espaços para a organização sindical e a negociação coletiva é condição necessária para ajustar a regulamentação laboral frente a novas condições econômicas, o que deve fazer-se em um âmbito de acordo entre atores e com base em uma regulamentação jurídica com o fim de garantir os espaços adequados de negociação e estabelecer os pisos mínimos de benefícios e direitos. Este último é indispensável no contexto de elevada informalidade e estratos produtivos onde a organização sindical é extremamente difícil, como ocorrem em muitos países da região.

O objetivo de um pacto trabalhista é aperfeiçoar a institucionalidade laboral para que cumpra de melhor maneira sua dupla função de geração de dinamismo econômico e de proteção ao trabalho. Em prol de maior igualdade deve-se ampliar esta institucionalidade a uma proporção cada vez maior da população em idade de trabalhar. O mecanismo para chegar ao conteúdo do pacto deve ser um diálogo social em que se analisem os estrangulamentos específicos que impedem um melhor funcionamento desta institucionalidade. Para pensar em soluções que fortaleçam tanto o dinamismo econômico quanto a proteção dos trabalhadores, é chave identificar os espaços e a validade de concessões mútuas entre governos, organizações patronais e sindicatos de trabalhadores.

- iii) O salário mínimo tem um importante potencial distributivo que deve ser aproveitado levando em consideração as características específicas da estrutura salarial de cada país.
- iv) Deve-se acelerar a institucionalização das relações trabalhistas no setor formal que sem motivo legítimo se caracterizam pela falta de acesso aos direitos trabalhistas gerais. Em vários países da região se fizeram avanços a respeito disso, ao regulamentar as condições da subcontratação e do trabalho a domicílio.
- v) Por meio de instrumentos de desenvolvimento produtivo e de mecanismos não contributivos de proteção social, deve mitigar-se a vulnerabilidade dos trabalhadores do setor informal. As experiências de vários países da região indicam que, para que a avaliação da relação entre custos e benefícios da formalização favoreça um número significativo de empresários informais se requerem benefícios bem definidos (por exemplo, acesso a programas de fomento empresarial)



assim como limitar os custos relacionados com a formalização. Estes programas de fomento da formalização não devem aprofundar uma segmentação que, entre outros elementos, estabeleceria legalmente diferenças nos direitos trabalhistas segundo o tipo de empresa em que um trabalhador se desempenha, porém poderiam instituir mecanismos transitórios que incentivem a formalização e, com isso, a homogeneização de condições laborais básicas (Tokman, 2008). A formalização do trabalho pode ampliar a base contributiva da proteção social, mas dada a enorme brecha de cobertura prevalente na maioria dos países da região, é indispensável o fortalecimento de sistemas não contributivos baseados em transferências solidárias.

- vi) Devem-se reforçar os instrumentos de fomento da inserção laboral de qualidade para grupos que enfrentam obstáculos especiais neste sentido. No caso das mulheres são indispensáveis as políticas de conciliação entre a vida laboral e familiar para reduzir as diferenças no acesso ao mercado de trabalho e quanto às condições desta inserção. Em consequência, se necessitam serviços de cuidado (municipais, do setor solidário, comerciais ou da rede estatal) que permitam surtir um duplo efeito, de socialização ampliada de crianças e maior disponibilidade de tempo por parte das mães. Outras medidas incluem acordos específicos sobre duração das jornadas, flexibilidade horária e trabalho à distância com os direitos laborais correspondentes, licenças por emergências, incentivo e facilitação de maior participação dos homens nas tarefas de cuidado, assim como a incorporação do tema ao âmbito da negociação coletiva para a busca de soluções adequadas para setores ou empresas específicas. Para promover o acesso dos jovens a empregos de boa qualidade é preciso tanto abordar a progressão educativa quanto fortalecer a capacitação e a intermediação laboral.
- vii) Deve-se criar e fortalecer os mecanismos de proteção ao desemprego em mercados laborais muito voláteis, que possam por sua vez contribuir à maior eficiência na busca de emprego, sobretudo se os serviços públicos de emprego integram estas políticas passivas com políticas ativas do mercado de trabalho. São poucos os países da região que dispõem de seguro de desemprego. Mesmo que se invoque a ausência de recursos como obstáculo, há que considerar que muitos países que hoje dispõem de seguros de desemprego de

ampla cobertura começaram a introduzi-los com rendas per capita similares ou menores que os níveis atuais de muitos países latino-americanos e caribenhos (Berg e Salerno, 2008). De toda maneira, estes sistemas requerem uma formulação cuidadosa para que sejam instrumentos atraentes de proteção sem gerar custos exagerados. As indenizações por rescisão do contrato de trabalho e os seguros de desemprego não são substitutos perfeitos e é necessário integrá-los de maneira coerente para que possam cumprir eficientemente os seus respectivos objetivos.

Neste contexto, o repto fundamental consiste em calibrar os diferentes componentes da seguridade econômica dos trabalhadores (de renda, do mercado de trabalho, do emprego, de capacidades, do posto de trabalho e de representação (OIT, 2004a)) de maneira coerente e ajustada segundo as características políticas, sociais e culturais de cada país no contexto da estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Entre outros fatores, haveria que definir as prioridades entre as seguridades relativas à renda, ao mercado de trabalho e ao emprego.

## **E. O fechamento das brechas sociais**

### **1. A desigualdade e o Estado social**

Uma agenda pública a favor da igualdade não se restringe a nivelar as oportunidades, e sim que a função do Estado se amplie para procurar maior igualdade de resultados e de níveis de bem-estar. Ao Estado e às políticas públicas lhes cabe, portanto, um papel decisivo na reversão da força inercial da desigualdade que se reproduz no seio dos mercados e das famílias. Na América Latina e no Caribe, o Estado pode fazer muito para diminuir as diferenças no bem-estar, o que inclui um incremento sustentado do gasto social, avanços em institucionalidade social para melhorar a gestão pública e sistemas de transferências de renda que surtem um claro efeito redistribuidor.

Entre 1990 e 2002 a região mostrou uma acentuada rigidez na distribuição de renda logo que nos anos oitenta os valores históricos se elevassem. A trajetória das políticas sociais entre 1980 e 1990 não contribuiu para abordar este desafio ao dismantelar os dispositivos de proteção social e colocar em seu lugar um modelo residual com uma

considerável limitação dos recursos fiscais. A partir dos anos noventa se produz um claro incremento na prioridade macroeconômica e fiscal do gasto social, mas só a fins dessa década a política pública começa a redefinir-se com um maior compromisso público na proteção frente a eventos de perda de renda familiar, pobreza de renda e exclusão. Cabe destacar neste sentido cinco linhas de política que vêm sendo adotadas desde meados dos anos noventa.

- i) Transferências diretas de renda aos setores mais pobres, financiadas por meio dos fundos de tarifas, cuja cobertura e qualidade expandiram-se, baseadas no princípio de direitos de cidadania.
- ii) Redes de proteção social e de ativação de capacidades e capital social coordenadas pelo Estado.
- iii) Pilares estatais não contributivos ou subsídio às contribuições nos sistemas de seguro (seguridade social e saúde).
- iv) Papel mais proativo do Estado frente às assimetrias e desigualdades exacerbadas por processos de descentralização e delegação de responsabilidades em quase-mercados ou fornecedores privados.
- v) Novas áreas de ação e redistribuição na agenda pública referidas ao trabalho de cuidado e à articulação e redistribuição do trabalho remunerado e não remunerado com perspectiva de gênero.

Estas “reformas das reformas” não devem ver-se limitadas pelas restrições que impõem a crise e o novo cenário global. Pelo contrário, precisamente a reação dos governos frente aos possíveis custos sociais da crise tem sido apostar com mais força nestas reformas, dando um papel mais proativo ao Estado. A crise opera aqui não só como ameaça, mas também como catalisador, pois amplia o consenso em torno a estas reformas de política quanto ao social. Para abordar este desafio é importante entender os parâmetros que definem as brechas de bem-estar e as possibilidades da ação estatal. O quadro seguinte ilustra sobre a heterogeneidade destes parâmetros entre países da região.

Os países com menores brechas de bem-estar têm um PIB mais alto, menores taxas de dependência demográfica, mercados de trabalho menos informais, maior cobertura pública de saúde (menor proporção de desembolso de recursos próprios), menores níveis de pobreza e um gasto público social superior não só em termos de montante total per capita, mas também como porcentagem do PIB. Nos países com menor desenvolvimento relativo todos estes parâmetros se deslocam para

situações mais críticas. Deste modo, as diferenças no bem-estar variam substancialmente em termos de necessidades sociais e de capacidades fiscais. A partir de um menor desenvolvimento existem mercados de trabalho mais precários, maior peso nas famílias para prover-se de serviços, maior dependência demográfica infantil, mais pobreza e uma institucionalidade pública com menos recursos monetários e menores capacidades de gestão e execução.

**Quadro 3**  
**AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES SELECIONADOS DE BEM-ESTAR <sup>a</sup>**

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguai	Colômbia, México, Venezuela (República Bolivariana da)	Bolívia (Estado Plurinacional da), Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, Rep. Dominicana	América Latina
PIB per capita 2008 (dólares de 2000)	6 601	5 320	1 975	4 074
Taxa de dependência demográfica 2005/2010 <sup>b</sup>	52,9	54,8	68,3	60,9
População pobre, cerca de 2008 (em porcentagens)	19,7	35,1	52,1	38,4
População indigente, cerca de 2008 (em porcentagens)	6,7	14,7	26,8	18,1
Ocupados no setor informal, cerca de 2008 (em porcentagens do total de ocupados)	41,6	55,3	65,3	55,7
Carga tributária incluindo contribuições sociais, 2007/2008 (em porcentagens do PIB) <sup>c</sup>	24,8	13,7	16,4	18,7
Gasto público social per capita 2007/2008 (dólares de 2000)	1 209	619	181	597
Gasto público social 2007/2008 (em porcentagens do PIB)	18,6	11,8	10,2	13,3
Cobertura de pensões a aposentados (em porcentagens), áreas urbanas	64,4	26,6	14,1	33,0
Porcentagem que declara desembolsos próprios para atenção de saúde	23,3	35,1	72,1	49,7

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

<sup>a</sup> Média simples dos países.

<sup>b</sup> Relação de dependência equivale à população de 0 a 14 anos mais a população de 65 ou mais anos sobre a população de 15 a 64 anos multiplicada por 100.

<sup>c</sup> Na Argentina, no Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile e Costa Rica as cifras correspondem ao governo geral, nos demais casos referem-se ao governo central.

## **2. Transferências de renda: redistribuição direta e seguridade básica**

A estrutura de desigualdade profunda e a baixa produtividade média explicam, em grande medida, que na maioria dos países persista uma alta proporção da população que não gera renda mínima adequada. As razões fundamentais da insuficiência de renda das pessoas e domicílios são três: desocupação, baixos salários e inatividade, não por uma opção devida a situações de bem-estar, mas por obstáculos diversos. É necessário enfrentar esta situação, entre outras coisas, por meio da redistribuição direta de renda desde sistemas não contributivos.

Existem boas razões para defender um sistema básico de rendas parciais garantidas, resguardando a responsabilidade fiscal e evitando incentivos perversos. Os domicílios que enfrentam situações de choques exógenos ou biográficos (como as enfermidades catastróficas) e que se encontram em situação de pobreza e vulnerabilidade tendem a descapitalizarem-se mais além do efeito desse choque, precisamente por carecer de mínimos garantidos ou, pelo menos, de instrumentos que suavizem o fluxo de renda frente a situações adversas. É tão necessário em termos práticos, e tanto mais imperativo em termos éticos, evitar o colapso das economias nacionais que representam boa parte da população e da produção latino-americana como evitar o colapso dos sistemas financeiros (subsidiando suas ineficiências). Por outro lado, a região é frágil quanto a estabilizadores automáticos frente a crises e choques, e por isso os sistemas básicos de garantia de renda constituem mecanismos para sustentar a demanda interna em contextos adversos. Por último, a formulação e as populações selecionadas nas propostas que aqui se realizam apostam em minimizar a permanência das famílias com filhos menores na pobreza, favorecendo assim a formação de capacidades humanas de uma região em plena transição demográfica, que necessita consideráveis saltos em direção ao futuro em termos de produtividade do trabalho para seu desenvolvimento.

Os exercícios de simulação que aqui se apresentam alocam um montante equivalente a uma linha de pobreza (ou meia em alguns casos) a cada pessoa elegível segundo nossos critérios e computam a nova renda do domicílio assim como o custo agregado em relação ao PIB. As estimativas são feitas para quatro grupos de prestações: i) alocação de uma linha de pobreza às crianças menores de cinco anos, ii) alocação de

meia linha de pobreza às crianças entre 5 e 14 anos, iii) alocação de uma linha de pobreza àqueles que têm 65 anos ou mais e iv) alocação de uma linha de pobreza aos desempregados. Essas prestações se simularam para dois universos: todos os que possuem as características expostas (universal) e todos aqueles que, contando com estas características, se encontram, também, em domicílios que estão abaixo de 1,8 linhas de pobreza (focalizada). Não se pretende que a disponibilidade fiscal para pôr em execução este conjunto de transferências se obtenha de um dia a outro, nem ao mesmo ritmo em diferentes países, nem que exista desde o início a capacidade institucional pública para utilizar os recursos da maneira mais eficiente e eficaz. Mas é claro que o esforço fiscal para encaminhar-se a estes desafios de provisão do bem-estar e da promoção social, requer crescimento econômico, realocação do gasto e incremento da capacidade tributária dos Estados.

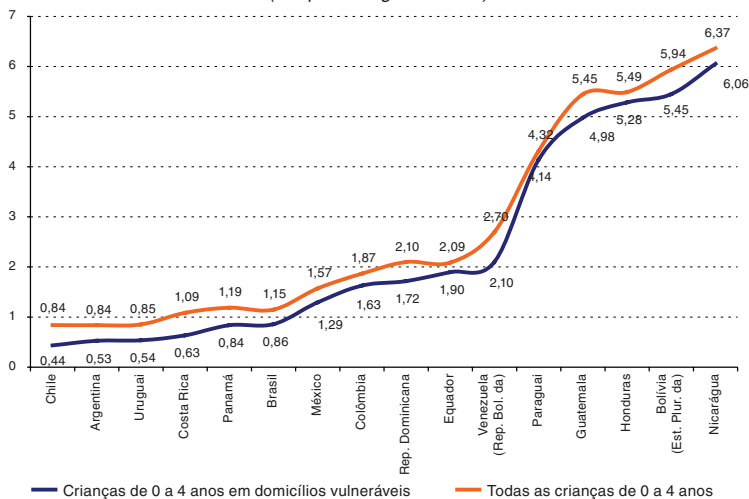
Nos países com menores diferenças de bem-estar os montantes requeridos para as diferentes transferências focalizadas e inclusive para o total implicam um importante esforço que não está fora do alcance de metas factíveis se estas se projetam no tempo. Como exemplo, caso se ajuste para menores níveis de cobertura ou menores níveis de prestação (por exemplo, metade das prestações originalmente definidas, linha inferior) em nenhum dos casos o esforço supera 1,5% do PIB. À medida que nos deslocamos aos países com diferença intermediária os montantes oscilam na modalidade mais econômica entre 2% e 5% do PIB. Já nos países com diferença alta de bem-estar os desafios são mais complexos e alcançam em sua versão básica entre 6 e 9 pontos do PIB. Dadas a realidade fiscal e as necessidades sociais desses países é necessário priorizar opções. Contudo, neles parece fundamental avançar em direção a coberturas básicas de renda nas famílias com filhos menores, sendo este custo mais moderado, sobretudo ajustando a focalização, o que tem maior impacto nas capacidades das pessoas.

Gráfico 3

**CUSTOS DE TRANSFERÊNCIAS BÁSICAS COMO PORCENTAGENS DO PIB**

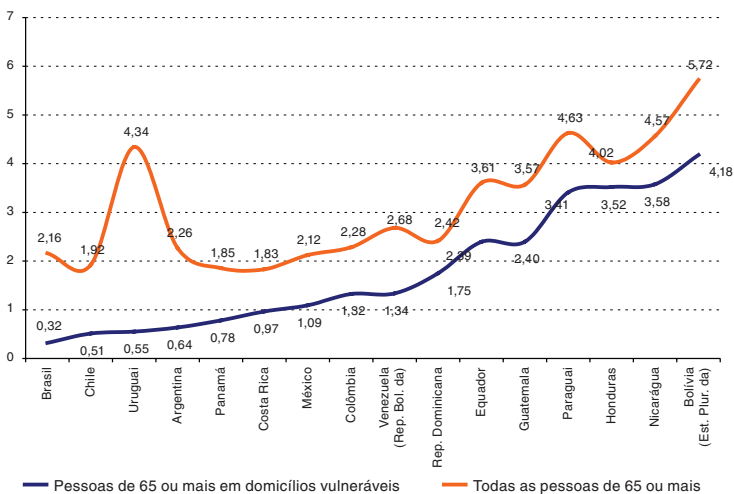
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DE TRANSFERIR UMA LINHA DE POBREZA A CRIANÇAS MENORES DE CINCO ANOS, CERCA DE 2008**

(Em porcentagens do PIB)



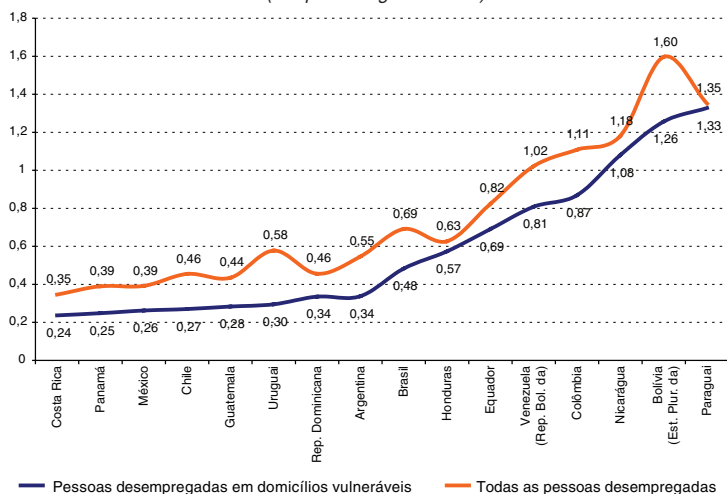
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DE TRANSFERIR UMA LINHA DE POBREZA A PESSOAS DE 65 ANOS OU MAIS, CERCA DE 2008**

(Em porcentagens do PIB)



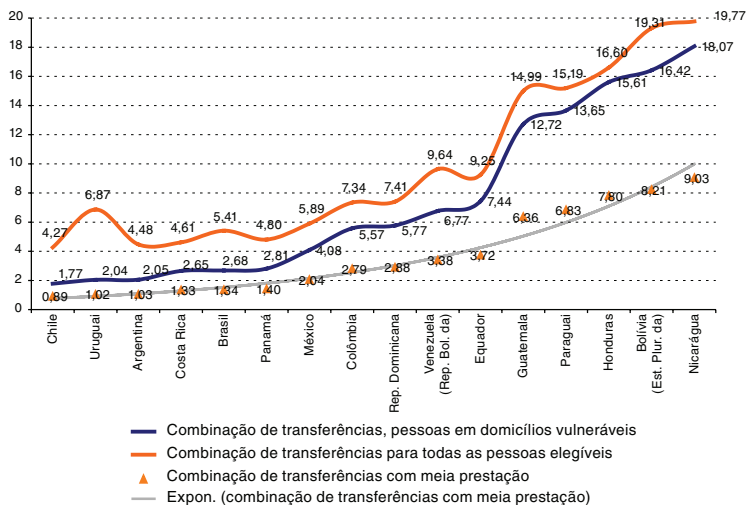
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DE TRANSFERIR UMA LINHA DE POBREZA A DESEMPREGADOS, CERCA DE 2008**

(Em porcentagens do PIB)



**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DE TODAS AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA, DOMICÍLIOS VULNERÁVEIS E TOTAL DE DOMICÍLIOS**

(Em porcentagens do PIB)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países. Os dados de Nicarágua correspondem a 2005, os da Argentina, Guatemala e Chile a 2006, e os do Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras a 2007.



Por último, e tal como se observa no quadro 4, o impacto na redução da pobreza e na distribuição de renda, ao simular este conjunto de transferências, é muito significativo, sobretudo nos países do terceiro grupo, com menor desenvolvimento relativo, maior pobreza, sistemas mais deficientes de proteção social e mercados de trabalho mais precários.

**Quadro 4**  
**IMPACTO NA POBREZA E NA EQUIDADE DE UMA**  
**TRANSFERÊNCIA BÁSICA**

	Cobertura (porcentagem do total de domicílios)	Pobreza antes da transferência (porcentagem)	Pobreza depois da transferência (porcentagem)	Redução da pobreza (porcentagem)	Gini sem transferência	Gini depois das transferências
Argentina	30,2	14,737	6,692	-8,0	0,52	0,48
Bolivia (Estado Plurinacional da)	59,26	47,224	29,2	-18,0	0,58	0,48
Brasil	32,4	19,872	11,167	-8,7	0,61	0,58
Chile	28,66	11,258	4,479	-6,8	0,54	0,51
Costa Rica	33,48	14,836	5,877	-9,0	0,49	0,45
Equador	56,94	36,529	18,079	-18,5	0,52	0,44
Guatemala	65,58	46,69	26,721	-20,0	0,59	0,50
Honduras	72,94	63,102	44,119	-19,0	0,58	0,46
México	49,12	27,918	13,029	-14,9	0,54	0,49
Nicarágua	70,34	54,418	34,621	-19,8	0,55	0,45
Panamá	73,26	21,457	9,894	-11,6	0,52	0,47
Paraguai	64,59	50,182	29,203	-21,0	0,54	0,45
Rep. Dominicana	50,12	40,122	23,64	-16,5	0,58	0,50
Uruguai	23,04	8,496	2,639	-5,9	0,44	0,41

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

É fundamental o investimento social orientado aos grupos de menores rendas, com políticas contracíclicas de longo prazo, que compensem o vaivém das contingências, com garantias explícitas e níveis de qualidade garantidos. Os sistemas de proteção e promoção social aparecem assim como uma alternativa integral de grande utilidade, mas necessitam avanços substantivos em termos de seguridade financeira e estabilidade institucional, para o que se requer respaldo de um pacto social.

### 3. A alavanca da educação

No âmbito da igualdade a educação tem um papel decisivo. A menor segmentação do aprendizado e logros permite reduzir a desigualdade de uma geração à seguinte e dispõem as novas gerações para a inserção

no mercado laboral, facilitam o acesso ao capital social e diminuem os riscos de desnutrição infantil e de gravidez na adolescência, fenômenos que reproduzem a exclusão intergeracional.

Uma agenda pró-igualdade quanto à educação deve visar prioritariamente ampliar a cobertura da educação pré-escolar e a jornada escolar na educação pública, avançar na conclusão da educação secundária em setores socioeconômicos com menores logros (considerando que em educação básica estamos já muito cerca da cobertura universal e da conclusão da maioria) e reduzir brechas nos aprendizados e conhecimentos adquiridos durante o ciclo educativo (desde o pré-primário até o final do segundo grau).

A frequência à educação pré-escolar tem um duplo propósito. Por um lado nivela capacidades de aprendizagem no início da trajetória educativa, o que é determinante para as trajetórias nos posteriores níveis de educação. Garantir a educação pré-escolar no sistema público compensa as diferenças de origem familiar em prol de maior igualdade de oportunidades para a aprendizagem. Mas também, a maior cobertura pré-escolar, assim como a extensão da jornada escolar, permite reduzir as horas que os adultos, sobretudo as mulheres, dedicam ao cuidado dos menores, o que promove um maior acesso das mulheres ao mercado laboral e um incremento da renda monetária dos domicílios e adicionalmente tem impactos positivos na igualdade de gênero.

Ainda que as políticas de ampliação de programas educativos tenham ganhado espaço na agenda pública em vários países da região, ainda há muito caminho a percorrer para que a educação na primeira infância e a educação inicial se transformem em peças fundamentais para redistribuir oportunidades para a infância e responsabilidades de cuidado entre gêneros. A cobertura pré-escolar em crianças de três a cinco anos está muito estratificada, e o acesso é proporcional à renda dos domicílios, pelo que a menor cobertura afeta crianças de domicílios pobres e vulneráveis à pobreza.

A conclusão da educação secundária é decisiva para a inclusão social. Mas na América Latina a taxa de conclusão é muito baixa (51%), o que reproduz os baixos níveis de produtividade das economias. Do mesmo modo, a brecha de conclusão da educação secundária por quintil é drástica, pois um de cada cinco jovens do primeiro quintil conclui a secundária, enquanto no quinto quintil concluem quatro de cada cinco.

Por último, as brechas educativas também ocorrem nas aprendizagens efetivas, sendo os alunos de escolas privadas mais favorecidos em comparação com os de escolas públicas. Isto significa que a estratificação da qualidade da oferta se dá segundo as capacidades de recursos próprios das famílias para custear a educação. Além disso, nos resultados educativos de crianças e jovens o nível educativo dos pais tem um papel importante, que também se correlaciona com a renda das famílias. Deste modo, tanto do ponto de vista da oferta como do da demanda se sela um *status quo* que reproduz as brechas de conhecimentos e destrezas.

## **F. O pacto fiscal como chave no vínculo entre Estado e a igualdade**

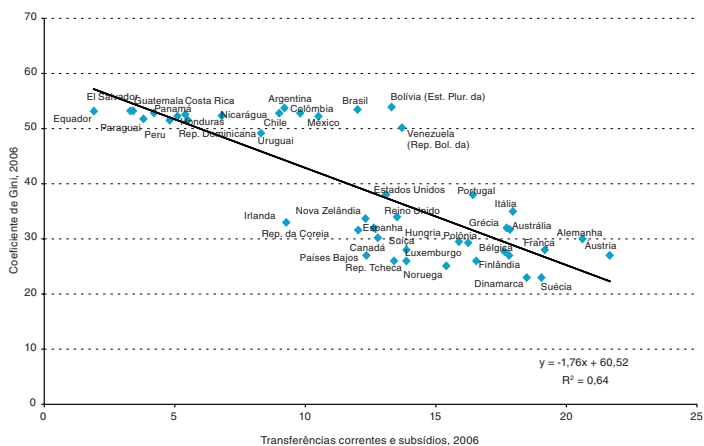
### **1. Igualdade, transferências e impostos: contrastes entre a região e a Europa**

Todo o anterior conduz a pensar especialmente no nível de recursos que dispõem as administrações governamentais da região. A tributação constitui, neste sentido, o espaço decisivo para incrementar a capacidade financeira do Estado a fim de que possa cumprir um papel proativo na promoção do desenvolvimento e da igualdade social.

Na América Latina e no Caribe o sistema fiscal não tem o impacto progressivo na igualdade que tem nos países da OCDE e isto explica, em parte, a aguda falta de equidade da região quanto à distribuição de renda e qualidade dos bens públicos. Tanto do ponto de vista da renda como do ponto de vista do gasto público, a função do Estado como redistribuidor é uma tarefa pendente. A intervenção direta do Estado, por meio de transferências monetárias e do nível e estrutura de impostos, tem uma incidência significativa na pobreza e na distribuição de renda. Assim, na OCDE, o índice de Gini estimado antes de impostos e transferências se reduz, após o pagamento destes, em cerca de 0,15, enquanto na América Latina só se reduz cerca de 0,02.

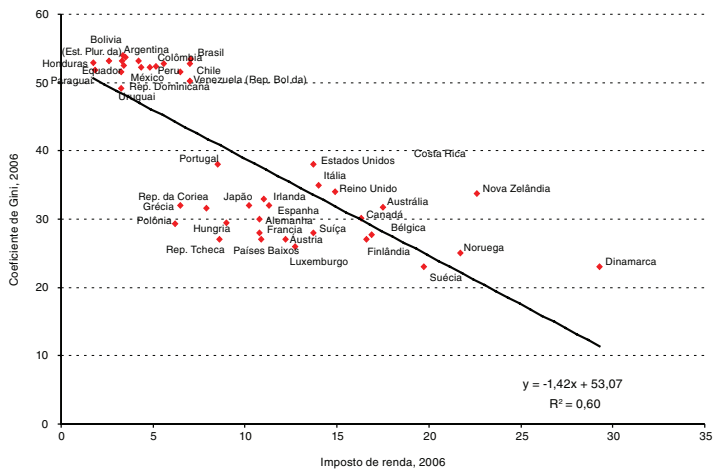
Outra maneira de ilustrar este efeito distributivo é estimando diretamente o impacto das variáveis que afetam significativamente o índice de Gini, entre as que destacam o gasto social e a composição de impostos (ver Afonso, Schuknecht e Tanzi (2008) para os países da OCDE). A aplicação desta metodologia aos países da América Latina apresenta resultados muito similares (González e Martner, 2009) (ver gráficos 4 e 5).

**Gráfico 4**  
**TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS E COEFICIENTE DE GINI**  
*(Em porcentagens do PIB)*



**Fonte:** Ivonne González e Ricardo Martner, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando os 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), 26 a 29 de janeiro de 2010.

**Gráfico 5**  
**IMPOSTO DE RENDA E COEFICIENTE DE GINI**  
*(Em porcentagens do PIB)*



**Fonte:** Ivonne González e Ricardo Martner, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando os 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), 26 a 29 de janeiro de 2010.

Os gráficos precedentes são eloquentes. Por um lado, existe uma sincronia muito acentuada entre países mais igualitários e onde o componente de transferências e subsídios é muito mais alto como porcentagem do PIB. Por outro, a igualdade e a maior taxa de impostos à renda também revelam uma clara relação.

## **2. Em direção a uma estrutura tributária progressiva e eficiente**

Três são os fatores que incidem na capacidade de arrecadação fiscal e na forma como se distribui a captação destes recursos na sociedade: a carga tributária, sua estrutura e o controle da evasão de impostos. Na região há países que enfrentam sérios problemas em relação a estes fatores e há, também alguns que padecem de importantes déficits em dois ou três dêles.

Em média, a pressão tributária da América Latina é de cerca de 18% do PIB, e este nível é muito baixo tanto em relação ao grau de desenvolvimento relativo da região quanto, sobretudo, em comparação com as necessidades de recursos que estão implícitos nas demandas de políticas públicas que enfrentam os Estados latino-americanos às quais se fez referência nas seções precedentes. Contudo, a evolução da carga tributária (incluindo seguridade social) entre 1990 e 2008 mostra que a pressão média na região cresceu acentuadamente, de 12,8% em 1990 para 18,4% em 2008. Também cabe destacar o acelerado aumento dos recursos fiscais provenientes da exploração de recursos naturais em países como o Estado Plurinacional de Bolívia, Chile, Equador, México e República Bolivariana da Venezuela. Ainda que os recursos provenientes desta fonte sejam muito mais voláteis que os demais, permitiram aumentar a arrecadação fiscal total média da região para cerca de 23,5 pontos de PIB em 2008. Nos países do Caribe se observa um nível de arrecadação tributária média de 26,3% do PIB.

A região não só arrecada pouco, mas também arrecada mal: na América Latina e no Caribe menos de um terço da arrecadação corresponde a impostos diretos enquanto o grosso da carga recai nos impostos sobre o consumo e outros impostos indiretos<sup>4</sup>. Por isso não surpreende que a distribuição de renda depois do pagamento de impostos seja menos equitativa ainda que a distribuição primária. Assim,

---

<sup>4</sup> Ainda que no Caribe também se observe maior participação dos impostos indiretos no total, se adverte uma importância maior dos recursos provenientes das tarifas sobre o comércio exterior.

a diferença nos níveis de pressão tributária entre os países da OCDE e os da América Latina pode ser explicada principalmente pela baixa carga tributária sobre as rendas e o patrimônio na região, já que a carga sobre os consumos apresenta um nível bastante similar. Mesmo que a arrecadação do imposto às sociedades seja parecida (algo mais de três pontos do PIB na OCDE), as diferenças são significativas no imposto de renda (0,9 pontos do PIB na América Latina em comparação com quase nove pontos do PIB na OCDE). Como o imposto de renda pessoal é o mais progressivo pode-se inferir que a estrutura tributária dos países latino-americanos é mais regressiva que a correspondente nas economias desenvolvidas, o que afeta negativamente a distribuição de renda e constitui um dos fatores que faz da América Latina e do Caribe uma das regiões mais desiguais do mundo.

A débil cobrança de impostos diretos na região se deve fundamentalmente a duas razões básicas: as estreitas bases de arrecadação e os altos níveis de sonegação. Tanto uma como outra razão são consequência também dos tratamentos preferenciais e das lacunas tributárias, característicos dos sistemas de impostos da região e que originam gastos tributários de considerável magnitude. No caso do imposto de renda, na grande maioria dos países se dá um tratamento preferencial às rendas de capital por meio de uma série de isenções ou tratamentos especiais para colocações financeiras, juros de títulos públicos, benefícios de fundos de investimento, ganhos de capital em bens imóveis e ações, assim como também se observa, frequentemente, um trato mais favorável para o reinvestimento de lucros. Estes gastos tributários reduzem as bases de arrecadação e tornam mais complexos os sistemas tributários. Neste contexto não só deixam de cumprir-se os requisitos básicos de equidade, isto é, que as pessoas com a mesma capacidade de pagamento paguem o mesmo montante de impostos (equidade horizontal) e que as pessoas com maior capacidade de pagamento paguem proporcionalmente um montante maior (equidade vertical), mas também geram distorções econômicas em termos de alocação de recursos que operam contra a eficiência global da economia e deterioram a competitividade internacional.

Além da estrutura regressiva da carga tributária, a região enfrenta sérios problemas de evasão fiscal. De acordo com diversos estudos realizados pela CEPAL, as taxas de evasão no imposto à renda são muito elevadas

na região e vão de 40% a 65% aproximadamente, representando 4,6% do PIB para a média dos países. Estes altos níveis de evasão prejudicam o efeito redistributivo do imposto à renda. Tal como assinala Jorratt (2009), a evasão afeta a equidade horizontal, dado que os que evadem impostos terminam pagando menos que os contribuintes que, com igual capacidade de pagamento, decidem cumprir suas obrigações tributárias.

### **3. O pacto fiscal e o pacto social para a equidade distributiva**

Neste contexto, requer-se um pacto fiscal para dotar o Estado de maior capacidade para redistribuir recursos e desempenhar um papel mais ativo na promoção da igualdade. Tanto do ponto de vista do gasto social, quanto do da arrecadação de recursos para este gasto há margens significativas para avançar e fortalecer, sobretudo na estrutura tributária, o papel do Estado como redistribuidor.

Um pacto fiscal tem implicações políticas que vão além de uma reforma tributária ou orçamentária convencional. Requer rever o conceito do papel do Estado e as estratégias que as autoridades tratam de promover. A ideia de pacto fiscal se associa estreitamente à recuperação da noção de planejamento do desenvolvimento, que expressa, por sua vez, a ambição de uma formulação integral das políticas públicas. Assim, as políticas públicas podem formular-se como instrumentos que impulsionam “continentes” em lugar de “ilhas” de equidade. O objetivo geral de igualdade supõe melhoras substanciais em muitos setores. A qualidade e universalização da educação, o montante e a cobertura dos serviços sociais, a capacidade da ação fiscal para com os mais pobres serão aspectos cruciais para alcançar progressos permanentes na distribuição de renda.

A ideia de um pacto fiscal encontra hoje um ambiente propício na região, pois vem ganhando adesões nos organismos internacionais e no diálogo político nacional, seja de maneira setorial ou integral. Pelo menos duas razões explicam esta maior disponibilidade para avançar no que se refere a pactos fiscais. Em primeiro lugar, a evidência de que o gasto público constitui uma poderosa ferramenta de contenção frente aos efeitos mais corrosivos da volatilidade externa (queda de emprego, da renda e dos consumos). Em segundo lugar, o reconhecimento de que uma boa capacidade fiscal, apoiada por instituições sólidas e capacidade de gestão pública, contribui complementarmente à equidade e coesão sociais e ao desenvolvimento produtivo.

O pacto fiscal, na medida em que requer acordos entre distintos agentes públicos e privados, deve incluir pelo menos as seguintes considerações:

- i) Um compromisso gradual de incremento da carga tributária que equilibre a maior capacidade fiscal com adequados incentivos ao investimento produtivo.
- ii) Um mapeamento claro do Estado para melhorar a arrecadação por meio da redução e do controle progressivos da evasão, e mediante a supressão paulatina de isenções do imposto direto, em prol de maior equidade e eficiência.
- iii) Uma reforma da estrutura tributária por etapas, previamente aprovada por acordo, elevando principalmente o imposto de renda.
- iv) Uma plataforma compartilhada que correlaciona mudanças na carga e estrutura tributária com o destino que a maior fiscalidade terá nas políticas públicas.
- v) Uma agenda pública clara e decidida por acordo para melhorar a transparência do gasto público, a institucionalidade pública a cargo deste gasto, e a eficiência e eficácia do mesmo.
- vi) Um mapa de reprogramação gradual do gasto social onde a recomposição intra e intersetorial mostrem, à luz da evidência disponível, um maior impacto redistributivo e maiores externalidades em termos de equidade e produtividade.
- vii) Uma estrutura tributária e uma institucionalidade do gasto que considere as desigualdades territoriais e procure ativamente sua convergência. Por exemplo, fundos de coesão territorial ou mecanismos que procurem a progressividade da carga impositiva com perspectiva territorial.

A agenda regional deve estar sujeita ao escrutínio da maioria de seus cidadãos. Deve implementar processos de tomada de decisões a partir de uma agenda com probidade, onde os distintos interesses se transparentam e onde o diálogo, a negociação e o consenso constituem ferramentas fundamentais nas decisões que se tomem. Trata-se de construir uma agenda pública onde cabem um setor privado vigoroso e uma cidadania robusta, dotada de direitos e possibilidades certas de exercê-los.

A CEPAL tem argumentado, neste sentido, a importância dos pactos para a coesão social (CEPAL, 2008) e que propõem a consolidação de sistemas de proteção social baseados em princípios de universalidade,



solidariedade e eficiência, com regras claras e duráveis, gestão eficaz, capacidade de articular instituições, participação e reclamo dos direitos por parte da população, com atribuições descentralizadas e em que se combine o público e o privado. Em termos substantivos, seu alcance é muito amplo, e inclui, dentre outros, a geração de recursos públicos, a maior produtividade do gasto fiscal, a transparência do gasto público, a preservação da equidade, o fortalecimento de instituições democráticas, a geração de emprego, a proteção social e a educação e capacitação.

Um pacto pela igualdade é, fundamentalmente, um pacto pela redistribuição de renda e outros ativos, assim como pela superação da tremenda heterogeneidade estrutural. Enquanto a maior convergência produtiva é a base para alcançar a maior igualdade em forma sustentável na sociedade, as ferramentas redistributivas mais imediatas e disponíveis para o Estado continuam sendo a reforma tributária ou o sistema de impostos e a orientação dos gastos sociais. O Estado é chave não só porque deve igualar oportunidades, mas porque deve também moderar a desigualdade de resultados ao longo do ciclo de vida das pessoas, intra e intergeracionalmente. Ou seja, a participação do Estado marca uma diferença entre o “efeito equidade” e o “efeito igualdade”.

Para avançar quanto à celebração de pactos sociais é imprescindível construir o apoio de atores políticos e sociais. Isto requer criar um clima cultural que favoreça uma coalizão redistributiva, o que permite mitigar a força de atores contrários a qualquer pacto redistributivo que afete negativamente seus interesses. Neste sentido, é importante não só a legitimidade do Estado, mas a presença nesta coalizão redistributiva de atores com alto prestígio simbólico na sociedade e que são partidários da igualdade, como as associações religiosas com raízes comunitárias, as organizações filantrópicas, os sindicatos, os comunicadores sociais e as fundações solidárias, entre outros. Também, dado que um pacto social define relações entre os que aportam e beneficiários da política pública (por meio da tributação, por um lado, e prestações e transferências, pelo outro), o papel das classes médias, setor chave para as alianças entre classes, resulta fundamental.

A combinação de visão estratégica e construção de alianças entre agentes é chave para entender o processo de países bem sucedidos em termos de desenvolvimento nas últimas décadas (Devlin e Moguillansky, 2010). Esse êxito se observa quanto à transformação

produtiva, incremento e diversificação de exportações, incorporação de valor e conhecimento a estas exportações, redução da diferença de renda com os países ricos e melhoramento da igualdade. Coincide esta perspectiva dos pactos forjados em países de desenvolvimento bem sucedido com o apresentado no presente documento, no sentido de vincular dinamicamente os avanços no âmbito da igualdade social com aqueles relativos às capacidades produtivas, o emprego e o crescimento econômico, em uma perspectiva estratégica do desenvolvimento.

Trata-se de propor e rearticular um Estado com intervenção na orientação do desenvolvimento e com real capacidade de alocar recursos e cumprir funções de regulamentação. Isto, no marco de novas relações com a sociedade, com o sistema de representação e a base de constituição dos atores sociais ou, melhor, da sociedade civil. Um pacto social reclama e promove mudanças na política. Exige um Estado mais proativo, mecanismos reforçados de legitimidade e representatividade, a participação mais decidida dos agentes econômicos e de muitos diversos atores sociais, assim como a criação de instâncias para isso.

O pacto, mais que resultado, é processo. Neste processo são necessários os debates e acordos sobre projetos de convivência de longo prazo, os sacrifícios de interesses imediatos em prol do bem comum e da dinâmica do desenvolvimento, e o compromisso de todos de construir uma sociedade melhor e uma política de melhor qualidade. É fundamental, neste marco, legitimar novamente a política, dado que o que está em jogo é a democracia nos países e também a inserção em uma ordem cada vez mais globalizada.



### **III. A VISÃO DA CEPAL E OS DESAFIOS DE LONGO PRAZO**

O desenvolvimento enfrenta hoje desafios e inflexões que emergem do fragor da conjuntura da crise. Esta situação surpreende a região em um cenário de integração que também apresenta novos elementos. Atualmente existe maturidade para reconhecer que não há modelos e soluções únicas que se apliquem a todos os países por igual. A diversidade vem ganhando espaço quanto à maneira de enfrentar os problemas e o que nos une é antes de tudo, o valor da democracia e o desejo de reinventar espaços próprios de convergência no âmbito político, como o Grupo do Rio e a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre integração e desenvolvimento (CALC), sendo os objetivos cada vez mais convergentes entre países. Em assuntos de comércio, por exemplo, a América Latina e o Caribe forjaram novos enfoques e modalidades mais pragmáticas para fortalecer o comércio intrarregional, enlaçando as cadeias de valor a partir dos bens intermediários e não só competindo pela comercialização de produtos finais. Também, respondemos como entidades nacionais frente aos mercados globais. Daí a importância das instâncias multilaterais e de cooperação para fazer frente de maneira firme às ameaças da volatilidade, da instabilidade e da insegurança climática, nossos grandes males públicos globais.

Ao começo deste documento fizemos referência às mudanças estruturais que surgem por causa do colapso do modelo de autorregulação dos mercados. Mas o desenvolvimento também deve responsabilizar-se da profundidade das estruturas. A crise é tema do presente com implicações de longo prazo e que, por sua vez, requer tomar decisões e aplicar medidas no presente. Também é necessário levar em consideração a profundidade

das tendências estruturais, que supõem uma verdadeira mudança de época, dentre as quais cabe mencionar as quatro seguintes.

A primeira é a mudança climática, que se relaciona estreitamente com uma longa história de industrialização, com padrões produtivos com grande emissão de carbono e consumo de energias fósseis e, mais ainda, com um modo específico de relação que estabelece o ser humano com a natureza para procurar sua reprodução coletiva. Os efeitos são profundos, sistêmicos e, se não houver a intermediação de transformações decisivas e acordos globais a respeito, são catastróficos. Nestes acordos o multilateralismo é básico; se requer a vontade dos Estados, mas também deve imperar uma nova “justiça global” para que os esforços e os acordos não condenem o mundo em desenvolvimento a ancorar-se no subdesenvolvimento.

Deste modo, as mudanças climáticas impõem limites, obriga a reorientar o paradigma produtivo e os padrões de consumo, coloca a solidariedade intergeracional no centro da agenda da igualdade e, inclusive, questiona nossa relação com o mundo. Dito de outro modo, sob a ameaça das mudanças climáticas, o futuro de cada pessoa está indissolúvelmente amarrado ao futuro de todos. Nunca como agora, frente ao aquecimento global, à destruição do meio ambiente e à crise nas fontes de energia, a interdependência havia sido tão forte. Neste marco, há que definir as alternativas e as restrições que a região enfrenta para transitar em direção a economias com menos emissões de carbono e menos uso de energias fósseis.

Para a América Latina e o Caribe as mudanças climáticas podem converter-se em uma nova restrição ao crescimento econômico ou, se abordada de maneira oportuna e integrada, em uma oportunidade para a renovação e melhora das infraestruturas, o avanço dos processos produtivos, a criação de modos de transporte mais eficientes e com menos emissões, e a promoção da transformação paulatina a um padrão de desenvolvimento com menor conteúdo de carbono. Este trânsito pode ter efeitos importantes desde o ponto de vista da igualdade e da convergência produtiva na medida em que implique a provisão de serviços públicos de melhor qualidade e que são fundamentais para o bem-estar dos estratos menos favorecidos.

A segunda tendência é a cambio tecnológico e a chamada sociedade rede, sociedade da informação ou sociedade do conhecimento. Não

fazemos referência ao progresso técnico só como um requerimento da competitividade global. O que vem gestando-se com as inovações nas tecnologias da informação e das comunicações é uma sociedade muito distinta que modifica padrões econômicos e produtivos, modos de trabalhar e organizar-se, sistemas de comunicação, dinâmicas de aprendizagem e informação, vínculos sociais, formas de governar e exercer a democracia e o controle social.

O sistema rede empurra à desregulamentação e à auto-regulamentação. O problema surge quando isto se projeta para zonas da vida global onde a desregulamentação tem se mostrado nociva e perigosa, como os âmbitos financeiro, do tráfico de armas, da organização do trabalho e do manejo do meio ambiente, entre outros. Por isso mesmo, a própria rede deve constituir um meio para potencializar a regulamentação daqueles âmbitos da vida global que, precisamente por sua falta de controle, ameaçam com crises globais nos setores econômico, produtivo, ambiental e da seguridade mundial. Aqui se comentou, por exemplo, a importância de regulamentar o sistema financeiro e a institucionalidade do trabalho.

Uma terceira tendência é a transição demográfica pela qual o peso relativo de distintos grupos de idade da população mudará no correr das próximas décadas. A esse respeito, foi dito que na América Latina e no Caribe, com diferenças importantes de um país a outro, existe um fenômeno de bônus demográfico, dado que a diminuição da população infantil e o envelhecimento ainda incipiente da população adulta se traduzem em uma proporção maior de população em idade de trabalhar em relação à população em idade de dependência. O benefício que significa o bônus deve ser aproveitado nas próximas décadas, em que o maior peso de população envelhecida projetará outra equação entre população produtiva e dependente, e vai requerer altos níveis de produtividade da sociedade para gerar os recursos para cobrir as necessidades de saúde e seguridade social.

A transição demográfica leva, por último, a repensar o equilíbrio na equação Estado-mercado-família para resolver as necessidades de bem-estar e desenvolvimento de capacidades. À medida que o peso das idades muda, há que reavaliar a maneira como intervêm estes três agentes para a provisão de serviços, desembolsos monetários e redes de apoio. Neste contexto se inserem de maneira estratégica as transferências e os serviços

de cuidado<sup>5</sup>. Apoiar hoje a economia do cuidado implica fomentar a maior participação feminina no emprego, ampliando-se assim a base de população produtiva frente à transição demográfica. Também supõe, junto com o esforço de progressividade no sistema educacional desde a primeira infância até, pelo menos, o fim da educação secundária, investir nas capacidades produtivas da próxima geração ativa. Essa geração terá um maior peso sobre suas costas à medida que aumente a dependência da população envelhecida e, portanto, necessita preparar-se desde já para ser mais produtiva. Daí também a proposta de avançar em um pilar solidário da seguridade social, dado que o papel das transferências públicas para pensões não contributivas terá que ir ampliando-se à medida que envelheça uma população que, em grande medida, não pôde inserir-se de maneira contínua em sistemas contributivos ou de capitalização individual.

Uma quarta tendência é a transformação cultural. O maior intercâmbio global cria maior consciência da diversidade de gostos, valores e crenças, mas também gera profundas intolerâncias culturais e religiosas, algumas das quais cristalizam em formas virulentas que constituem novas ameaças para a seguridade global. Após a queda do muro de Berlim cresce o imaginário da democracia como parte do patrimônio cultural global, mas os conflitos entre etnias revivem os fantasmas da violência coletiva. A expansão mundial do consumo e o financiamento transformam o mercado em um eixo privilegiado em que se definem sentidos, identidades e símbolos. A globalização das comunicações e da informação, assim como o uso em massa das tecnologias da informação e das comunicações, muda as referências espaço-temporais de muitas pessoas, a representação e imagem do mundo, enquanto abre interrogantes sobre o ritmo e profundidade com que transmutam as preferências, os projetos de vida e as pautas de convivência. Junto com as identidades religiosas avança a secularização própria da modernidade. O etnocentrismo e o patriarcado se vêem sacudidos cada vez mais por movimentos indígenas e de mulheres. A ameaça de mudanças climáticas obriga a humanidade a rever sua relação com a natureza e com o planeta, que é a grande residência coletiva.

O cultural questiona as formas de organizar a sociedade. Por exemplo, não se podem fazer políticas para jovens sem pensar na

<sup>5</sup> Neste sentido há que considerar também como outra tendência a mudança nos arranjos familiares e os desafios que incorpora à relação entre o Estado e a família.

radicalização das mudanças culturais que experimenta a juventude. O componente de gênero e de cultura é cada vez mais transversal no momento de propor políticas pró-igualdade e reclama um difícil equilíbrio entre igualdade de oportunidades e respeito das diferenças. A igualdade de direitos que adotamos como nosso valor central, constitui a pedra angular da política, pois lhe dá uma vocação universalista que lhe permite absorver e conciliar estes velozes mudanças culturais que vivencia o mundo.

Frente ao futuro é preciso que o novo paradigma do desenvolvimento dê o melhor de si em prol de uma globalização que propicie maior consciência coletiva sobre os bens públicos globais, permita a públicos muitos diversos ter voz no concerto aberto da governabilidade global, dando assim mais vida à democracia no planeta, faça chegar aos setores excluídos as ferramentas necessárias para reduzir as brechas em termos de capacidade, direitos cidadãos e acesso ao bem-estar, e se antecipe com políticas de longo prazo, mas de urgente implementação, aos cenários que projetam as tendências, tanto em questões climáticas como demográficas, tecnológicas e culturais.

A esta mirada mais global e mais estratégica quer somar-se a proposta que aqui apresentamos.





## Bibliografia

- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht e Vito Tanzi (2008), “Income distribution determinants and public spending efficiency”, **Working Paper**, Nº 861, Banco Central Europeu.
- Bárcena, Alicia (2009), Palavras da Secretária-Executiva da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) na trigésima oitava Cátedra das Américas “En búsqueda de soluciones a la crisis financiera: medidas adoptadas y futuros desafíos”, Washington, D.C., Organização dos Estados Americanos (OEA), 5 de outubro [on-line] [HTTP://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/1/37431/CatedradelasAmericas\\_editado.pdf](http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/1/37431/CatedradelasAmericas_editado.pdf).
- Berg, Janine e Matthew Salerno (2008), “The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries”, In **Defense of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World**, Janine Berg e David Kucera (eds.), Palgrave- MacMillan/Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2009), **Panorama social de América Latina, 2009 (LC/G.2423-P)**, Santiago de Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.09.II.G.135.
- \_\_\_\_\_ (2008), **Panorama social de América Latina, 2008 (LC/G.2402-P)**, Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.08.II.G.89.
- \_\_\_\_\_ (2007), **Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G.2335/Rev.1)**, Santiago do Chile, janeiro.

- Devlin, Robert e Graciela Moguillansky (2010), “Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo”, **Libros de la CEPAL**, N° 108 (LC/G.2426-P), Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.152.
- Ferraro, C. e G. Stumpo (2009), “Le PMI nel labirinto delle politiche”, **América Latina e Caraibi: una opportunità per le PMI**, Collana di Studi Latinoamericani. Economia e Società, Roma, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Instituto Italo-Latinoamericano (IIA).
- Ffrench-Davis, R. (2005), **Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal**, Buenos Aires, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- 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 Seminario regional de política fiscal, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 26 a 29 de janeiro.
- Jorratt De Luis, M. (2009), “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”, **serie Macroeconomía del desarrollo**, N° 92 (LC/L.3094-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.78.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2004), **Seguridad económica para un mundo mejor**, Ginebra.
- Tokman, Víctor (2008), “Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones”, **serie Macroeconomía del desarrollo**, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.08.II.G.83.