

A HORA DA IGUALDADE

Brechas por selar, caminhos por abrir



2010

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

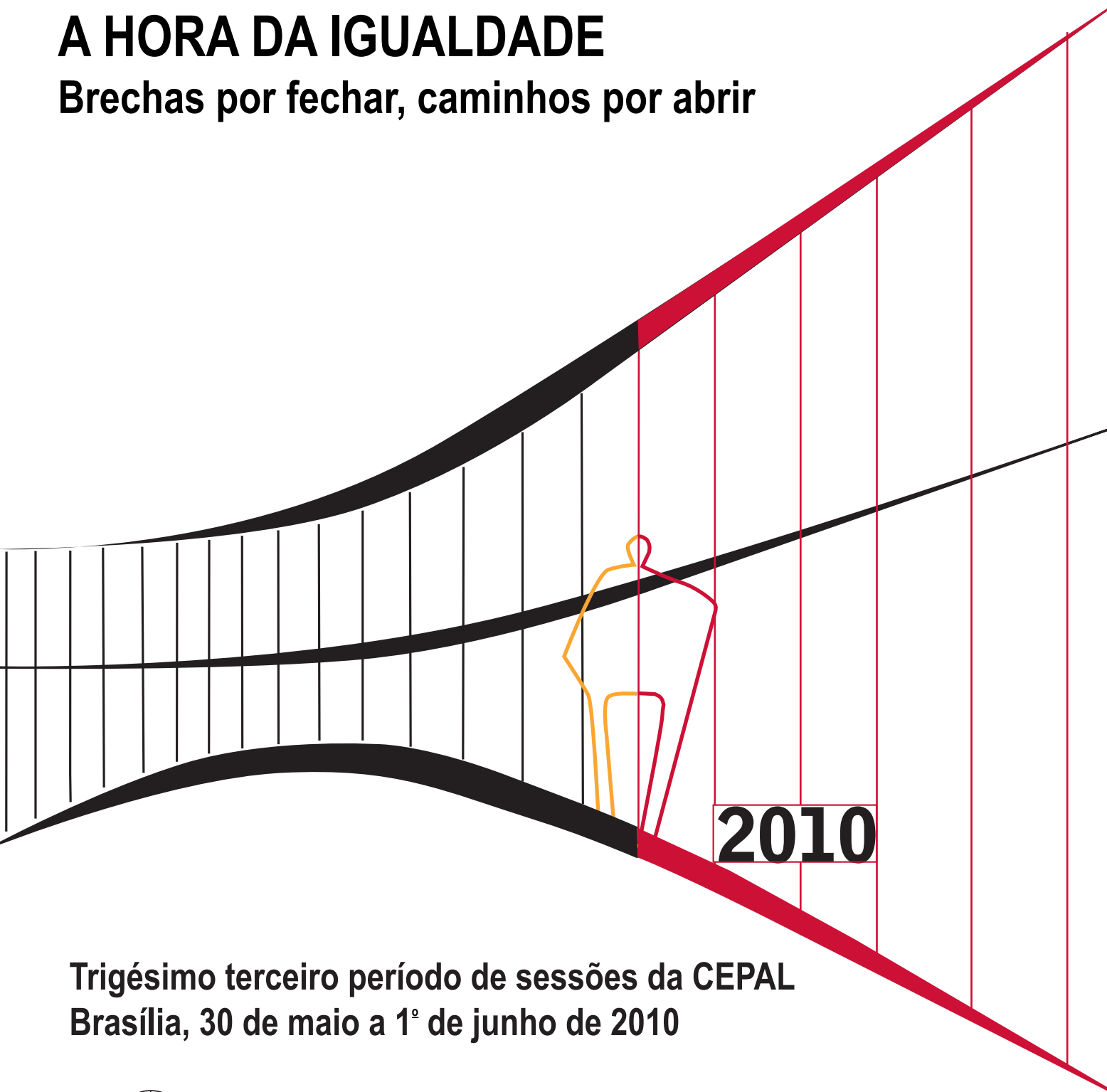


NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

A HORA DA IGUALDADE

Brechas por fechar, caminhos por abrir



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



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Em nome da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), temos o prazer de apresentar ao público brasileiro e o de língua portuguesa em geral, esta versão em português do documento *“La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”*.

O trabalho foi originalmente divulgado em espanhol e inglês, no XXXIII Período de Sessões da Comissão, realizado em Brasília, entre 31 de maio e 1º de junho de 2010.

A presente publicação cumprirá a função de estimular uma ampla discussão no Brasil de suas análises e propostas de política.

Cumprimos, assim, a rotina de seis décadas de fértil discussão, no Brasil, da análise da realidade latino-americana que se iniciou nos anos 1950, com a transmissão ao país das mensagens cepalinas, por Celso Furtado e outros renomados intelectuais brasileiros.

O leitor reconhecerá a tradição estruturalista nos aportes analíticos e empíricos que, destinados aos estudiosos e a “policy makers” que se voltam à temática do desenvolvimento socioeconômico latino-americano e caribenho, encerram importantes conexões, também com a realidade brasileira atual.

Desejamos agradecer ao IPEA, na pessoa do seu presidente Márcio Pochmann, pelo apoio com que nos brindou para realizar esta publicação no Brasil. Com o IPEA a CEPAL tem tido uma intensa e fraterna colaboração que, no presente ano de 2010, completa quatro décadas, num momento em que os trabalhos e as afinidades que unem as duas instituições, ao longo desse período, ganham intensidade. Consideramos a presente publicação um momento de celebração desse profícuo trabalho conjunto.

Alicia Bárcena
Secretária Executiva

Antonio Prado
Secretário Executivo Adjunto

O presente documento foi coordenado por Alicia Bárcena, Secretária Executiva da CEPAL, em conjunto com Antonio Prado, Secretário Executivo Adjunto, e Martín Hopenhayn, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social.

Colaboraram ativamente na preparação deste documento todas as divisões substantivas da CEPAL, as sedes sub-regionais e os escritórios nacionais.

Contribuíram participando na redação, com valiosos subsídios ou comentários, os seguintes funcionários da CEPAL: Hugo Altomonte, Luis Beccaria, Simone Cecchini, Oscar Cetrángolo, Mário Cimoli, Nelson Correa, Filipa Correia, Luis Mauricio Cuervo, Ernesto Espíndola, Juan Carlos Feres, Fernando Filgueira, Daniela González, Ivonne González, Sergio González, Ricardo Infante, Dirk Jaspers_Faijer, Juan Pablo Jiménez, Luis Felipe Jiménez, Maren Jiménez, Ricardo Jordán, Osvaldo Kacef, Sandra Manuelito, Rodrigo Martínez, Ricardo Martner, Graciela Moguillansky, Sónia Montaña, Esteban Pérez Caldentey, Neil Pierre, Ramón Pineda, Juan Carlos Ramírez, Luis E. Ríffo, Diego Rivas, Jorge Rodríguez, Osvaldo Rosales, Joseluis Samaniego, Iván Silva, Giovanni Stumpo, Osvaldo Sunkel, Daniel Titelman, Cecilia Vera, Carlos Vergara, Jürgen Weller e Luis F. Yáñez.

As pessoas listadas a seguir realizaram distintas e valiosas contribuições: Armando Di Filippo, Rómulo Escalante, Rodrigo Espina, Ricardo Ffrench-Davis, Manuel Antonio Garretán, Rodrigo Heresi, José Antonio Ocampo, Ernèsto Ottone, Gabriel Porcile e Andras Uthoff.

Nota explicativa

Os tradutores optaram por manter alguns termos existentes em ambos idiomas (espanhol e português) e que são recorrentes também ao longo desta edição em português, como por exemplo “brecha” e “lacuna”, preservando as expressões utilizadas pela CEPAL na versão original do documento, em espanhol, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*.

Nos quadros do presente estudo são utilizados os seguintes sinais:

Três pontos (...) indicam ausência de dados, dados que não constam em separado ou não estão disponíveis.

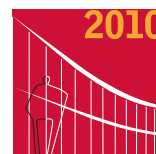
Um símbolo de menos (-) indica déficit ou diminuição, salvo quando outro significado for especificado.

A vírgula (,) é utilizada para separar os decimais.

O hífen (-) colocado entre cifras que expressem anos, por exemplo 1971-1973, indica tratar-se de todo o período considerado, incluindo ambos os anos.

A palavra “dólares” se refere a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação contrária.

Dado o fato de por vezes os números serem arredondados, os dados parciais e percentagens apresentados nos quadros nem sempre somam o total correspondente.



Índice

Prólogo	11
Capítulo I	
Crise, pós-crise e mudança de época: entre os limites do desenvolvimento e o desenvolvimento a que nos propomos	15
A. A crise: início e projeção	15
1. Apuração dos impactos da crise	16
2. Como nos surpreende a crise na América Latina e no Caribe.....	18
3. Restrições e oportunidades no novo cenário internacional	23
4. Necessidade de uma nova arquitetura global multilateral.....	29
5. Desafios da segurança climática planetária	32
B. O valor da igualdade diante do futuro	39
1. Retomando o melhor da política moderna.....	39
2. Por que uma agenda pela igualdade justamente agora?.....	40
3. Igualdade entre diferentes	42
4. Dívidas pendentes que se entrecruzam	43
C. As questões que se apresentam	43
Capítulo II	
Política macroeconômica para o desenvolvimento: da experiência adquirida à inflexão necessária	47
A. Introdução	47
B. Êxitos e fracassos das reformas macroeconômicas desde os anos noventa.....	49
1. Êxitos	49
2. Os fracassos na perspectiva do desenvolvimento.....	51

C.	Causas da instabilidade da economia real.....	56
D.	Efeitos sobre o crescimento e a equidade	62
E.	Desafios de uma macroeconomia para o desenvolvimento	67
1.	Política fiscal contracíclica	67
2.	Política monetária	70
3.	Política cambial, desenvolvimento produtivo e estabilidade sustentável	72
4.	Reforma do mercado de capitais	75

Capítulo III

Heterogeneidade estrutural e brechas de produtividade: da fragmentação à convergência

A.	Introdução	85
B.	Heterogeneidade intersetorial e entre agentes: convergência interna e externa	88
1.	Estrutura produtiva e dispersão da produtividade	88
2.	Brechas de produtividade no emprego	93
3.	Heterogeneidade entre agentes: ocupação, salários e desempenho	94
C.	Heterogeneidade no setor de manufaturas: dinâmicas da brecha de produtividade e de especialização	97
D.	Brecha produtiva e brecha energética	103
E.	Opções e dilemas	109
F.	Regimes de incentivos e políticas produtivas	110
1.	Regimes macroeconômicos e políticas de desenvolvimento	110
2.	Incentivos microeconômicos de mercado	111
3.	Políticas industriais	112
4.	Políticas tecnológicas	114
5.	Políticas de apoio às PMEs	116
6.	Para uma agenda integrada de desenvolvimento produtivo	120

Capítulo IV

O lugar importa: disparidades e convergências territoriais

A.	Introdução	123
B.	Dimensão territorial da desigualdade	124
1.	A heterogeneidade territorial da América Latina	124
2.	Disparidades econômicas territoriais na América Latina	127
C.	Privações e segregações: mapas regionais e urbanos	130
1.	Mapa das privações na América Latina	130
2.	Segregação urbana como fator replicador de desigualdades	134
D.	Políticas para maior igualdade e coesão territorial	140
1.	Desenvolvimento local: muitas estratégias para um único objetivo	140
2.	Complexidade institucional e instrumentos fiscais	142
3.	Fundos de coesão territorial	146
4.	Crterios de intervenção frente à segregação urbana	147

Capítulo V

Dinâmica do emprego e institucionalidade do trabalho: elementos-chave para a igualdade de oportunidades e a inclusão social	149
A. Vetores da igualdade e da desigualdade no emprego	150
B. Desigualdades e brechas: a eloquência dos dados	151
1. Evolução dos mercados de trabalho no nível agregado	151
2. Ampliação da brecha salarial por nível de qualificação	154
3. Aspectos distributivos da estrutura produtiva	156
4. Aspectos de qualidade	157
5. Inserção de grupos menos privilegiados no mercado de trabalho	158
C. Tendências futuras	160
D. Políticas para reduzir a desigualdade no mercado de trabalho	162
1. A institucionalidade trabalhista em debate	163
2. Segurança econômica e inclusão no mercado de trabalho: capacidades, representação, rendas e qualidade do trabalho	164
3. Desafios da institucionalidade trabalhista: conciliação entre eficiência do mercado e proteção aos trabalhadores	168

Capítulo VI

O Fechamento das brechas sociais	173
A. Entendendo e combatendo a desigualdade	173
B. Novos enfoques da política social na América Latina e Caribe	177
1. Reformando as reformas dos anos oitenta	177
C. Parâmetros estruturais do bem-estar e da proteção social	187
1. Países com disparidades severas de bem-estar	191
2. Países com disparidades intermediárias de bem-estar	191
3. Países com disparidades baixas de bem-estar	192
D. Componentes de um estado de bem-estar	193
E. Rumo a um sistema de transferências de renda redistributivo: o ético e o pragmático caminhando juntos	194
1. Combate à desigualdade e à infantilização da pobreza	195
2. Enfrentando a insegurança na velhice	201
3. Rumo a um mercado de trabalho menos vulnerável: proteção frente ao desemprego	205
4. Recapitulação e resumo	206
F. Alavancando a educação	209
1. Universalização da educação infantil e ampliação da jornada escolar	209
2. Maior igualdade de resultados no ensino médio e menores disparidades de aprendizagem ...	211

Capítulo VII

Estado, ação política e fiscal e pactos sociais: uma equação em construção	215
A. De onde viemos	215

B.	Onde queremos chegar: uma nova articulação entre Estado e sociedade	216
C.	Rumo a uma nova arquitetura estatal: linhas mestras para reduzir disparidades e abrir caminhos	217
	1. O ambiente macroeconômico	218
	2. Convergência produtiva	220
	3. A convergência territorial.....	221
	4. Mais emprego de melhor qualidade	222
	5. Diminuindo as disparidades sociais	223
D.	O aspecto fiscal do vínculo entre Estado e igualdade	225
	1. O papel do gasto público no desenvolvimento	225
	2. Progressividade de receitas e gastos	226
	3. Uma estrutura tributária progressiva e eficiente	229
	4. O pacto fiscal para a equidade distributiva	235
E.	A importância dos pactos sociais para a igualdade e o desenvolvimento estratégico	237
	1. Pacto social e igualdade	238
	2. Os pactos trabalhistas	242
	3. Pactos e aprendizagem: um olhar sobre a experiência positiva de construção de alianças entre agentes	243
	4. Para encerrar	246
	Epílogo	247
	Bibliografia	251

Quadros

Quadro I.1	Crescimento real do PIB.....	17
Quadro I.2	Crescimento do produto interno bruto per capita mundo e regiões, 1970-2007 ..	24
Quadro II.1	América Latina e Caribe (19 Países): crescimento do PIB, 1971-2009.....	53
Quadro II.2	América Latina (19 Países) e o mundo: variação anual do PIB total, exportações e PIB não exportado, 1990-2008	67
Quadro III.1	América Latina (países selecionados): índices de produtividade	89
Quadro III.2	Estados Unidos: índices de produtividade	90
Quadro III.3	América Latina (países selecionados) e Estados Unidos: convergência interna e produtividade relativa	91
Quadro III.4	América Latina (países selecionados): produtividade relativa comparada à dos Estados Unidos	91
Quadro III.5	América Latina (países selecionados): estrutura do emprego, 1990-2008	94
Quadro III.6	América Latina (países selecionados): participação de empresas de diferentes tipos no emprego, no PIB e nas exportações	95
Quadro III.7	Produtividade relativa em relação às grandes empresas	96

Quadro III.8	América Latina: balança comercial.....	98
Quadro III.9	Investimentos em pesquisa e desenvolvimento.....	101
Quadro III.10	América Latina (países selecionados): gastos das instituições de apoio às PMEs, 2005	117
Quadro IV.1	América Latina e OCDE (países selecionados): variações das disparidades do PIB per capita entre a região mais rica e a mais pobre, por país	127
Quadro IV.2	América Latina (países selecionados): resumo dos resultados de convergência beta, por período	129
Quadro V.1	América Latina: renda do trabalho de ocupados urbanos trabalhando entre 35 e 45 horas por semana, segundo nível de escolaridade, homens e mulheres	156
Quadro V.2	América Latina: indicadores da inserção feminina no mercado de trabalho	158
Quadro V.3	América Latina: renda do trabalho de mulheres urbanas ocupadas, trabalhando entre 35 e 45 horas semanais, comparada à dos homens, por nível de escolaridade (média simples de 15 países)	160
Quadro V.4	América Latina: proteção trabalhista e social	169
Quadro VI.1	América Latina (grupos de países): indicadores selecionados de bem-estar	190
Quadro VI.2	América Latina (16 países): cobertura, benefícios e redução da pobreza a partir da transferência de uma linha de pobreza para crianças menores de 5 anos, por volta de 2008.....	199
Quadro VI.3	América Latina (16 países): cobertura, benefícios e redução da pobreza a partir da transferência de meia linha de pobreza para crianças entre 5 e 14 anos, por volta de 2008	200
Quadro VI.4	América Latina (14 países): cobertura, benefícios e redução da pobreza, a partir da transferência de uma linha de pobreza às pessoas de 65 anos ou mais, por volta de 2008	204
Quadro VI.5	América Latina (16 países): cobertura, benefícios e redução da pobreza a partir da transferência de uma linha de pobreza a pessoas desempregadas, por volta de 2008	206
Quadro VI.6	América Latina (16 países): impacto de uma transferência básica sobre a pobreza e a equidade	208
Quadro VI.7	Caribe: gasto público em educação (em porcentagens do PIB)	214
Quadro VII.1	América Latina: receitas tributárias do governo central, incluindo contribuições à seguridade social (em porcentagens do PIB)	230
Quadro VII.2	O Caribe: receitas tributárias do governo central, excluídas as contribuições à seguridade social (em porcentagens do PIB).....	230
Quadro VII.3	América Latina e Europa (países selecionados): desigualdade de renda antes e depois da tributação e transferências, 2008 (em porcentagens de variação do coeficiente de Gini).....	234

Gráficos

Gráfico I.1	Variação do volume de Comércio Mundial	18
Gráfico I.2	América Latina e Caribe: taxa de crescimento, 2009	19
Gráfico I.3	América Latina e Caribe: variação do PIB per capita, saldo em conta corrente e resultado fiscal global	20
Gráfico I.4	Caribe: crescimento do PIB, 2002-2009	22

Gráfico I.5	Países da organização para cooperação e desenvolvimento econômico: evolução do PIB real atual e potencial, 2010-2014.....	24
Gráfico I.6	Volume de comércio internacional - variação	26
Gráfico I.7	Crescimento anual dos ativos externos – Banco de Compensações Internacionais (BIS), março de 2006 a junho de 2009.....	29
Gráfico I.8	Cenários de emissões de gases de efeito estufa em 2000 e 2100 (na ausência de políticas climáticas adicionais) e projeções de temperaturas da superfície	35
Gráfico I.9	América Latina e Caribe: relação entre consumo de energia per capita e PIB per capita, 2007.....	36
Gráfico I.10	América Latina e Caribe: PIB per capita e intensidade energética, 2007	36
Gráfico I.11	América Latina e Caribe: crescimento do consumo de energia, 1970-2007.....	37
Gráfico II.1	América Latina (19 países): taxa de inflação anual, 1985-2009	50
Gráfico II.2	América Latina (19 países): resultado primário e global do governo central, 1990-2008	51
Gráfico II.3	América Latina e países desenvolvidos: PIB per capita e distribuição da renda, 2008	55
Gráfico II.4	América Latina (19 países): formação bruta de capital fixo, 1970-2009	55
Gráfico II.5	América Latina (19 Países): variação anual do PIB e demanda agregada, 1990-2009	56
Gráfico II.6	América Latina e Caribe: receita e gastos fiscais, 2008-2009.....	59
Gráfico II.7	América Latina (19 países): choques externos e crescimento da demanda agregada, 1990-2009	59
Gráfico II.8	América Latina (19 países): fluxo líquido de capitais e taxa de câmbio real, 1980-2009	61
Gráfico II.9	América Latina (19 Países): brecha de produção e taxa de investimento bruto, 1970-2009	64
Gráfico III.1	América Latina (países selecionados) e Estados Unidos: produtividade relativa e coeficiente de variação.....	92
Gráfico III.2	Argentina, Brasil e Estados Unidos: coeficientes de variação salarial	96
Gráfico III.3	América Latina (países selecionados) e Estados Unidos: produtividade e estrutura do valor agregado industrial.....	99
Gráfico III.4	Índice de produtividade relativa da América Latina (países selecionados) e produtividade dos Estados Unidos	102
Gráfico III.5	América Latina (quatro países) e Estados Unidos: matriz do consumo energético e produtividade	106
Gráfico III.6	Brasil, Chile, Colômbia e México: brecha energética e produtividade relativa em comparação com os Estados Unidos, 1996-2006.....	108
Gráfico IV.1	América Latina: distribuição de territórios segundo faixas do PIB total, por volta de 2003	125
Gráfico IV.2	América Latina e países da OCDE: concentração e disparidades territoriais, por volta de 2003	126
Gráfico IV.3	América Latina (países selecionados): coeficiente sigma, 1990-2006	129
Gráfico IV.4	América Latina e Caribe (20 países): prevalência da desnutrição crônica, valores máximos e mínimos por país, segundo normas da Organização Mundial da Saúde (OMS)	133

Gráfico IV.5	América Latina: estrutura média das rendas subnacionais, 1997-2007	144
Gráfico V.1	América Latina e Caribe: participação no mercado de trabalho, emprego e desemprego, 1990-2009.....	153
Gráfico V.2	América Latina: população urbana ocupada em setores de baixa produtividade, por volta de 1990, 2002-2003 e 2007-2008	153
Gráfico VI.1	América Latina (16 Países): índice de Gini, 1990-2008 1990-2002.....	174
Gráfico VI.2	América Latina e Caribe: pobreza, indigência, emprego, desemprego e coeficiente de Gini, por volta de 2002 e 2008	176
Gráfico VI.3	América Latina (18 países): tendências do gasto social público e do gasto público total	180
Gráfico VI.4	América Latina (15 países): distribuição do gasto público em assistência social e exemplos de transferências diretas em espécie de alguns programas de transferência condicionada, segundo quintis de renda primária, 2005-2008	183
Gráfico VI.5	América Latina: número de dependentes por trabalhador formal	188
Gráfico VI.6	Quociente entre taxas de pobreza por volta de 1990, 2002 e 2008: crianças entre 0 e 14 anos em relação a pessoas de 14 anos ou mais	197
Gráfico VI.7	América Latina (16 países): custo de transferência de uma linha de pobreza para crianças menores de 5 anos, por volta de 2008.....	198
Gráfico VI.8	América Latina (16 países): custo de transferência de meia linha de pobreza para crianças de 5 a 14 anos, por volta de 2008	198
Gráfico VI.9	América Latina (18 países): porcentagem de domicílios com algum membro de 65 anos ou mais recebendo aposentadoria ou pensão, por faixa de renda, por volta de 2007	202
Gráfico VI.10	América Latina (16 países): custo de transferência de uma linha de pobreza para pessoas de 65 anos ou mais, por volta de 2008	203
Gráfico VI.11	América Latina (16 países): custo de transferência de uma linha de pobreza aos desempregados, por volta de 2008	205
Gráfico VI.12	América Latina (16 Países): custo do conjunto de transferências de renda, domicílios vulneráveis e total de domicílios.....	207
Gráfico VI.13	América Latina (12 países): crianças de 3 a 5 anos matriculadas em estabelecimentos educacionais, por volta de 2007	210
Gráfico VI.14	América Latina (18 países): conclusão de ensino médio baixo e alto entre jovens de 20 a 24 anos de idade, por renda domiciliar, quintil e gênero, por volta de 2006	212
Gráfico VI.15	Conquistas educacionais e coeficiente de Gini.....	213
Gráfico VII.1	América Latina (18 países): coeficiente de Gini da renda per capita dos domicílios antes e depois das transferências, por volta de 2008	227
Gráfico VII.2	América Latina e Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): transferências públicas e coeficiente de Gini.....	228
Gráfico VII.3	América Latina e Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE): imposto sobre a renda e coeficiente de Gini.....	228

Gráfico VII.4	Comparação mundial da carga tributária com o PIB per capita em paridade do poder aquisitivo	231
Gráfico VII.5	América Latina e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): receitas tributárias e PIB per capita, 2007	231
Gráfico VII.6	América Latina e Caribe e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): comparativo da arrecadação do imposto de renda	232
Gráfico VII.7	América Latina (18 países): população que acredita que a carga tributária é muito alta, segundo o grau de confiança no gasto dos impostos e disparidades sociais dos países, 2003 e 2005.....	236
Gráfico VII.8	América Latina (18 países): confiança nas instituições políticas, segundo a percepção de justiça, em relação à distribuição da renda, 1997-2007	240

Box

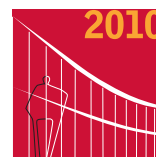
Box II.1	Evolução do déficit no Caribe	58
Box II.2	Controle de capitais: melhor prevenir que remediar.....	80
Box IV.1	Territórios da cidadania: uma política de igualdade com enfoque territorial	141
Box IV.2	Descentralização e igualdade na América Latina	145
Box VI.1	A proteção social para além da lógica contributiva	179
Box VI.2	O gasto social como investimento social	181
Box VI.3	Sistemas de saúde: financiamento e estratificação	185
Box VI.4	Metodologia de apuração de custos de transferências	196

Diagramas

Diagrama III.1	Matriz de desenvolvimento produtivo e sustentabilidade energética saldo em conta corrente e resultado fiscal global	105
Diagrama III.2	Outro “casillero” vazio? Brecha energética e brecha produtiva, 1996-2006	107

Mapas

Mapa IV.1	América do Sul: população menor de 18 anos com uma ou mais privações graves nas divisões administrativas menores, por volta de 2000	131
Mapa IV.2	América Central: população menor de 18 anos com uma ou mais privações graves nas divisões administrativas menores, por volta de 200	132
Mapa IV.3	Grande Buenos Aires: indicadores socioeconômicos selecionados, 2001	136
Mapa IV.4	Cidade do México: indicadores socioeconômicos selecionados, 2000	137
Mapa IV.5	Grande Santiago: indicadores socioeconômicos selecionados, 2002	138
Mapa IV.6	Área Metropolitana de Lima: indicadores socioeconômicos selecionados, 2007	139



Prólogo

O aprofundamento da democracia, como ordem coletiva e como imaginário global compartilhado, clama por maior igualdade de oportunidades e direitos. Isto supõe expandir a participação e a deliberação pública a amplos setores da sociedade secularmente marginalizados, como também avançar na efetiva titularidade de direitos econômicos, sociais e culturais. A igualdade de direitos vai além da estrutura meritocrática das oportunidades. Significa dizer que a cidadania, como valor irreduzível, prescreve o pleno direito de cada um a atingir certos patamares de bem-estar social e reconhecimento pelo simples fato de ser parte da sociedade e independentemente de suas conquistas individuais ou recursos monetários.

Também significa avançar rumo a maior igualdade em termos de acesso, sobretudo em campos como a educação, a saúde, o emprego, a habitação, os serviços básicos, a qualidade ambiental e a seguridade social. Ao traduzir-se em patamares mínimos – e crescentes – de bem-estar e de prestações de serviços públicos, a igualdade de direitos indiretamente impõe limites à desigualdade no acesso, sobretudo quando esta desigualdade, em certo ponto, é traduzida no fato de que parte da sociedade é privada do acesso definido normativamente a partir do enfoque da titularidade de direitos.

A igualdade de direitos provê o marco normativo e serve de base para pactos sociais que resultem em maiores oportunidades para quem tem menos. Um pacto fiscal que contemple uma estrutura e uma carga tributária com maior efeito redistributivo, capaz de fortalecer o papel do Estado e a política pública de modo que garanta patamares de bem-estar, faz parte desta agenda da igualdade na qual se inclui uma institucionalidade laboral que proteja a seguridade do trabalho.

Uma ordem democrática na qual a orientação do desenvolvimento reflita a vontade da maioria e torne possível a participação de todos os atores também responde ao valor da igualdade. Um conjunto de políticas econômicas que se apliquem com visão longo prazo no âmbito produtivo, laboral, territorial e social, que procurem não somente a igualdade de oportunidades, mas também a redução das desigualdades em termos de realizações efetivas, constitui o pilar da agenda da igualdade.

A igualdade de direitos não prejudica a meritocracia nem desestimula esforços individuais. Pelo contrário, promove um sentido de pertencimento que motiva os agentes a contribuir para o bem comum e para o progresso econômico, uma vez que resulta em direitos mais efetivos e em maior proteção para cada indivíduo. Supõe a participação de uma gama mais ampla de atores que contribuem para o bem comum. Os Estados de bem-estar social mais avançados do mundo demonstram

precisamente este complemento entre igualdade, proteção social, solidariedade instituída e disposição positiva dos agentes. Com isso, não negam os benefícios do mercado, mas sim fazem do mercado uma instituição mais inclusiva e mais interativa. As alianças público-privadas mais sólidas, as democracias mais avançadas e as visões mais compartilhadas de desenvolvimento de longo prazo ocorrem em sociedades mais igualitárias, nas quais existe um Estado que desempenha papel mais ativo e atua com visão estratégica para alcançar o bem-estar e o progresso de todos. Trata-se de uma agenda política, progressista e de amplo alcance.

Nesse sentido, a análise apresentada no presente documento adere plenamente à ideia de que a igualdade social e o dinamismo econômico que transformem a estrutura produtiva não disputam entre si, sendo o grande desafio, encontrar sinergias entre ambos. A proposta aqui apresentada vai nessa direção e nos leva à seguinte constatação: quando falamos de igualdade, é com a consciência de que é preciso crescer para igualar e igualar para crescer. Por esse motivo, de forma alguma a proposta é sacrificar o valor do dinamismo econômico e produtivo no altar da igualdade. No horizonte estratégico de longo prazo, igualdade, crescimento econômico e sustentabilidade ambiental devem seguir de mãos dadas, apoiando-se mutuamente e reforçando-se em uma dialética virtuosa.

Por isso, propomos crescer com menos heterogeneidade estrutural e mais desenvolvimento produtivo e igualar por meio da potencialização das capacidades humanas e da mobilização de energias do Estado. Queremos reverter as imensas disparidades territoriais mediante a construção de sociedades mais integradas em torno de dinâmicas produtivas, com sinergias sociais e territoriais positivas, assim como reforçar a proteção dos indivíduos mediante o melhoramento dos mercados de trabalho, das capacidades financeiras e da gestão pública. Do mesmo modo que a ideia de igualdade pressupõe uma preocupação com a vulnerabilidade social, acreditamos que uma macroeconomia que proteja os indivíduos diante da volatilidade externa desempenha um papel fundamental. Esta meta não pode ser alcançada automaticamente, pois requer políticas em várias frentes, bem como ampliação e melhoria do mercado. Sendo necessário nivelar o campo de jogo, devemos prosseguir por meio da elevação dos níveis médios e agregados de produtividade e renda.

Por último, ao considerar o valor da igualdade e a maneira como ela se conjuga com o crescimento, não podemos deixar de lado as mudanças climáticas, fator que impacta marcadamente o futuro de todos. Igualdade significa, neste sentido, solidariedade com as gerações futuras que viverão em um cenário mais incerto e com maior escassez de recursos naturais. Significa, ademais, defender a celebração de acordos internacionais para mitigar os efeitos das mudanças climáticas, de modo que o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, seja respeitado e que não sejam os pobres nem os países pobres que acabem arcando com os maiores custos destas mudanças. Significa ainda, pensar no paradigma do desenvolvimento em função de um vínculo mais humanizado entre todos e de um vínculo mais amistoso com a natureza.

Em síntese, a igualdade transforma a dignidade e o bem-estar dos indivíduos em um valor irreduzível, articula a vida democrática com a justiça social, vincula o acesso e as oportunidades com uma cidadania efetiva e deste modo fortalece o sentido de pertencimento. Além disto, provê o ponto de partida ético-político para universalizar prestações de serviços públicos (não apenas em termos de acesso) mas também para reduzir as desigualdades na qualidade e nas trajetórias. A igualdade constitui o marco normativo para o pacto fiscal e para o pacto social de onde surge o caráter vinculante dos direitos ratificados e suas implicações em termos da progressividade e redistribuição; demanda uma presença maior e melhor do Estado em termos de regulação, transparência, fiscalização e redistribuição de recursos; e exige um profundo respeito pela segurança planetária para garantir a sustentabilidade ambiental.

A proposta que a CEPAL submete à consideração dos governos da América Latina e Caribe nesta ocasião concebe o desenvolvimento no sentido aqui levantado. À luz dos desafios presentes, recria o conhecimento técnico acumulado pela Comissão ao longo de mais de seis décadas de intenso trabalho e sugere um futuro desejável para a região – mais igualitário em termos de oportunidades e direitos, mais dinâmico e menos vulnerável em termos de sua economia – no qual o círculo vicioso

do subdesenvolvimento se transforme em círculo virtuoso de desenvolvimento. Nesta proposta, são respaldados os valores fundamentais aos quais aderimos sem reservas, com o rigor técnico que faz parte do patrimônio da Comissão.

Por que motivo assumimos para nós mesmos o valor da igualdade? Porque acreditamos interpretar uma reivindicação histórica amplamente sustentada e postergada nas sociedades latino-americanas e caribenhas. A partir dessa reivindicação, têm-se feito, com maior ou menor sucesso, revoluções e reformas; modelos de governo e de política; movimentos populares; acordos entre grupos; e demandas dos mais diversos atores. Mas ao mesmo tempo em que a igualdade respira, como valor positivo, na memória histórica da região, ela tem sido sistematicamente negada por essa mesma história. Com efeito, a desigualdade perpassa cinco séculos de discriminação racial, étnica e de gênero, com cidadãos de primeira e segunda categoria. Perpassa uma modernização realizada sobre a base da pior distribuição de renda do mundo. Perpassa décadas recentes em que a heterogeneidade das oportunidades produtivas da sociedade tem sido exacerbada, em que o mundo do trabalho tem-se deteriorado e em que o acesso à proteção social tem sido segmentado, com a multiplicação de desigualdades em toda parte. Perpassa as assimetrias diante da globalização.

E de fato, quanto mais percebemos a desigualdade, mais intenso é o desejo de igualdade, sobretudo quando a continuidade da história se rompe, o mundo entra em crise e o futuro clama por um ponto de inflexão. Desse modo, a crise iniciada em 2008 em escala global apresenta um momento em que a igualdade aparece novamente como valor intrínseco do desenvolvimento que buscamos. Ao confrontar as desigualdades, a sociedade migra do individual para o coletivo e busca suturar as feridas da desigualdade com o fio da coesão social.

O escândalo das desigualdades, exacerbados como nunca antes pelo modelo financeiro imposto ao mundo nas últimas décadas, suscita a indignação de todos à luz da desqualificação desse modelo diante da crise. Suas consequências financeiras poderão ser minimizadas, mas a consciência planetária adquirida neste último ano acerca da arbitrariedade do modelo jamais poderá ser apagada, e tampouco poderá esvair-se a indignação causada por suas iniquidades.

Por isso, não sem ousadia, demos a este documento o título: *A hora da igualdade*. No entanto, não nos referimos a qualquer igualdade. Novamente, a história oferece seus ensinamentos. Falamos de igualdade tendo como referência de outro grande valor, cuja conquista foi fruto de grandes lutas e pelo qual sempre é necessário seguir progredindo: a democracia. Por isso, situamos o valor da igualdade no coração da democracia. Igualdade sem democracia é igualdade sem direitos básicos e sem Estado de direito, o que é uma constatação contraditória. Porém, uma democracia de baixa qualidade e com pouca participação dos mais diversos atores em espaços de deliberação, dificilmente forjará uma vontade política para avançar rumo a uma maior igualdade.

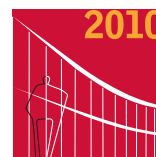
Essa é nossa proposta. A partir dela, descreveremos, nas páginas seguintes, os símbolos do desenvolvimento – e do subdesenvolvimento – das últimas décadas, o vai e vem e as sequelas da crise recente. Também nos projetamos em direção a um futuro no qual o Estado e a política possam harmonizar democracia com igualdade, promovendo saltos produtivos e sustentabilidade ambiental, combinando mercados inclusivos com cidadania ativa, gerando os pactos sociais necessários em uma América Latina e Caribe com brechas para preencher e caminhos por abrir.

Alicia Bárcena

Secretária Executiva

Comissão Econômica para a

América Latina e Caribe



Crise, pós-crise e mudança de época: entre os limites do desenvolvimento e o desenvolvimento a que nos propomos

A. A crise: início e projeção

Crise é um conceito cujos significados se acumulam como camadas semânticas, ao longo das últimas três décadas. De um lado, existe a crise do modelo industrial, altamente dependente do uso de energia fóssil que ameaça, em várias frentes, a sustentabilidade futura em termos ambientais, ameaça essa que hoje se redobra diante das perspectivas do aquecimento global. Por outro lado, existe a crise do padrão de globalização, em que o crescente poder, a autonomia e a desregulamentação da economia financeira, em relação à economia real, produz elevada volatilidade e tende a produzir uma maior concentração mundial de riqueza e renda.

A crise financeira que teve início em 2008 é a máxima expressão deste último. Mais ainda, com certa razão, ela tem sido interpretada como consequência da busca exagerada pelo lucro individual, da lógica nua do dinheiro e da especulação, assim como dos poderes fáticos de agentes “invisíveis” que regem os direitos dos indivíduos e os bens públicos. A crise recente faz pensar também em uma crise de época. Na análise que se faz da crise neste documento, ambas as perspectivas convergem.

A crise econômica global interrompeu o mais longo e intenso período de crescimento econômico da América Latina e do Caribe, desde os anos setenta. Este crescimento se deu no contexto de uma expansão econômica internacional que se estendeu desde 2003 até meados de 2007 – e que, no caso da região, se estendeu até 2008 – quando os problemas que tiveram início no segmento de hipotecas de alto risco dos Estados Unidos começaram a se generalizar. Suas consequências chegaram aos sistemas financeiros de todo o mundo e afetaram significativamente os mercados de bens e de trabalho, sobretudo a partir de setembro de 2008. Assim foi se formando um turbilhão econômico mundial de gravidade atípica, que muitos comparam com a Grande Depressão dos anos trinta do século passado.

De fato, há mais de um elemento de coincidência: ambas começaram no sistema financeiro norte-americano e a partir daí se propagaram a outras partes do mundo e a outros setores, e ambas foram efeito da explosão de uma bolha de preços de ativos que gerou um problema de solvência no sistema financeiro. Nesta ocasião, contudo, tanto o porte do sistema financeiro quanto as interconexões internacionais foram muito maiores e velozes, e o grau de opacidade do sistema financeiro alcançou magnitudes inéditas.

A crise financeira trasladou-se rapidamente às variáveis reais e internacionalizou-se devido, principalmente, a quatro fatores, a saber: retração do crédito; destruição de riqueza; diminuição do comércio mundial; e deterioração das expectativas sobre a evolução da atividade econômica. Dessa vez, porém, a resposta da política econômica foi mais rápida e certa. A crise dos anos trinta deixou como ensinamento que é necessário estancar o impacto das crises tão rápido quanto possível e implementar políticas monetárias e fiscais expansivas, a fim de evitar o risco de uma depressão econômica. Outra importante diferença é que hoje existem várias instâncias de coordenação internacional, tanto a nível regional quanto multilateral, muitas delas criadas após a grande crise e a Segunda Guerra Mundial; e outras de criação mais recente, como o Grupo dos Vinte (G-20). Apesar de suas limitações, essas instituições têm alguma capacidade para potencializar as políticas que os países implementam de maneira isolada e para evitar, ou ao menos limitar, práticas predatórias que – por meio da política comercial ou cambial – podem causar danos ao comércio internacional, já bastante castigado pela crise.

Por um lado, devido à elevada volatilidade que caracterizou a economia mundial no último período, aos problemas enfrentados pelo sistema financeiro internacional e ao caráter sistêmico da crise, fica difícil prever o ritmo com que será conduzido o processo de recuperação econômica global ou a taxa de crescimento econômico que prevalecerá nos anos seguintes à recuperação. De qualquer forma, a crise vem sendo acompanhada por profundos questionamentos a respeito do comportamento dos mercados financeiros, do papel das políticas públicas e das instituições globais e do equilíbrio entre Estado e mercado na atividade econômica.

Por outro lado, devido a crise financeira deixou em evidência que os mecanismos institucionais para controle de riscos sistêmicos não evoluíram no mesmo ritmo que o processo de globalização e liberalização financeira. Portanto, será necessário mudar o enfoque e o alcance da regulação e da supervisão dos sistemas financeiros nacionais e empenhar maior esforço na coordenação da regulação a nível global. Essas mudanças, provavelmente, serão repassadas a instâncias de influência inferior, o que acarretará uma redução nos fluxos financeiros internacionais – sobretudo os especulativos – e, em consequência, uma reversão parcial do processo da sofisticação financeira em curso até a eclosão da crise.

1. Apuração dos impactos da crise

A atual crise financeira teve origem em uma combinação de fatores que desembocaram em uma bolha financeira sem precedentes. Entre estes fatores estão: profundos desequilíbrios globais; níveis de liquidez internacional muito elevados, associados a políticas monetárias de acomodação; e um processo de globalização e inovação financeira regulado de forma inadequada, resultante do desmantelamento das regras criadas para o sistema financeiro logo após a crise de 1929 (Lei Glass-Steagall). Estes elementos explicam a dinâmica da crise e as enormes dificuldades para superá-la (ALMUNIA ET AL., 2009; TITELMAM; PERÉZ-CALDENTEY; PINEDA, 2009). Em 2009, houve a primeira retração da economia mundial desde a Segunda Guerra Mundial, com uma queda do produto global que, segundo algumas fontes, chegou a cerca de 3% (veja Quadro I.1).

Quadro I.1
CRESCIMENTO REAL DO PIB
(Porcentagens)

	CEPAL / DAES		FMI	Banco Mundial
	2008	2009 ^a	2009 ^a	2009 ^a
Mundo	1,9	-2,2	-0,8	-2,9
Economias desenvolvidas	0,5	-3,5	-3,2	-4,2
Economias em desenvolvimento	5,4	1,9	2,1	1,2
Estados Unidos	0,4	-2,5	-2,5	-3,0
Japão	0,7	-5,6	-5,3	-6,8
Zona do euro	0,7	-4,1	-3,9	-4,5
China	9,0	8,1	8,7	6,5
América Latina e Caribe	4,1	-1,8	-2,3	-2,2

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), com dados de JP Morgan, Global Data Watch, 30 de dezembro de 2009; Fundo Monetário Internacional (FMI), Perspectivas da economia mundial, base de dados, outubro de 2009; Banco Mundial, Global Development Finance, Washington, D.C., 2009.

^a Estimativas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DAES) das Nações Unidas, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

A retração da atividade econômica mundial pode ser explicada pela redução do PIB nos países desenvolvidos, situada entre 3,2% e 4,2%, como indicam as diversas fontes.¹ O crescimento das economias em desenvolvimento caiu de 5,4% em 2008, para algo em torno de 1,2% e 2,1% em 2009. Cabe assinalar que a maior parte do dinamismo dessas economias se deve à China, que registrou crescimento entre 6,5% e 8,7% em 2009.

Observa-se que este menor ritmo de crescimento do produto mundial tem sido acompanhado por um aumento da taxa de desemprego de 5,7% a nível global, em 2007; para 6,6% em 2009. Isto equivale a um aumento de 34 milhões de desempregados no mesmo período (OIT, 2010). Nos países desenvolvidos, o aumento do desemprego será ainda maior, passando de 5,7% para 8,4%, no mesmo período. Entre setembro de 2007 e dezembro de 2009, com a crise, nos Estados Unidos o desemprego duplicou, chegando a 10%; enquanto, nos países da zona do euro, o aumento foi de 2,5 pontos percentuais, passando de 7,4% para 9,9%. Na América Latina e no Caribe, a taxa de desemprego urbano, que em 2008 girava em torno de 7,5%, chegou a aproximadamente 8,3% em 2009 (CEPAL, 2009a).

No âmbito financeiro, uma das principais consequências da atual crise foi a massiva destruição da riqueza financeira mundial, concentrada nos países desenvolvidos. Em 2008, a perda estimada foi de 50 trilhões de dólares, valor semelhante ao PIB mundial daquele ano (ADB, 2009). Esta cifra representa mais que o triplo do PIB dos Estados Unidos naquele mesmo ano; e mais de 30 vezes o pacote fiscal dos países do G-20.

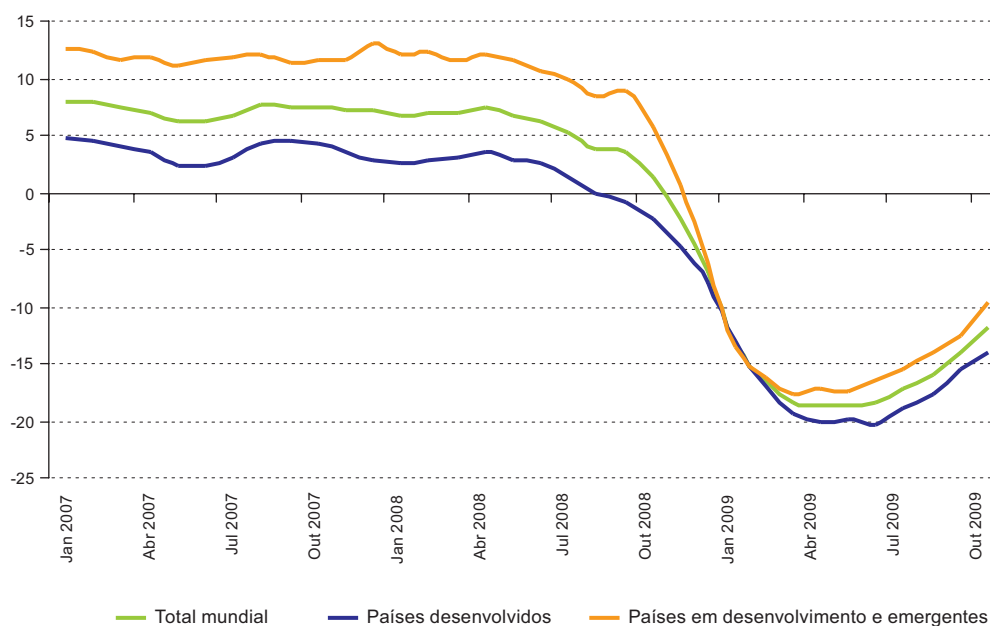
A interrupção do funcionamento normal do sistema financeiro mundial veio acompanhada de forte retração do crédito nas economias desenvolvidas, assim como de uma redução também importante no financiamento externo disponível para as economias em desenvolvimento. Essa diminuição na atividade de crédito teve como reflexo, por um lado, menor disposição por parte das instituições financeiras para conceder novos créditos, em vista da ampliação do nível médio de risco das economias e, por outro, menor disposição do setor privado dessas economias a recorrer a novos endividamentos para financiar seu consumo ou aquisição de bens de capital.

¹ Essa coincidência com a baixa nas estimativas das taxas de crescimento ocorreu apesar das diferenças nas metodologias adotadas pelas distintas instituições, que não são tratadas neste documento.

Refletindo a restrição de crédito, os fluxos de capitais a nível global decaíram significativamente. A entrada líquida de capital a nível global, que haviam passado de 1 para 10 trilhões de dólares entre 1990 e 2007 (representando 5% e 21% do PIB mundial, respectivamente) alcançaram 1,9 trilhão de dólares em 2008 (3% do PIB mundial) (MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, 2009). Ademais, os fluxos financeiros privados líquidos disponíveis para as economias emergentes caíram quase 50% em 2008 em relação ao nível registrado em 2007, queda esta que persistiu em 2009 (IIF, 2009). Segundo estimativas da CEPAL, a retração registrada para a América Latina e o Caribe na entrada líquida de capital em 2008 foi de aproximadamente 52,6 bilhões de dólares em relação a 2007. Em 2009, foram registradas saídas líquidas adicionais de capital no valor de aproximadamente 11 bilhões de dólares. Por sua vez, o investimento estrangeiro direto mostrou retração de 37%, de longe, a maior diminuição nos últimos 30 anos.

Em compasso com a intensa retração da atividade econômica mundial, o volume de comércio mundial registrou queda anualizada de cerca de 20% nos primeiros meses de 2009. Apesar de esta queda ter-se apresentado inicialmente nos países desenvolvidos (julho de 2008), a partir do final de 2008 as economias emergentes apresentam taxas de retração do comércio semelhantes às das economias avançadas, ainda que com sinais recentes de recuperação (veja Gráfico I.1).

Gráfico I.1
VARIAÇÃO DO VOLUME DE COMÉRCIO MUNDIAL
(Variação ano a ano, trimestres móveis, em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), com dados do Centraal Planbureau (CPB), Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2009.

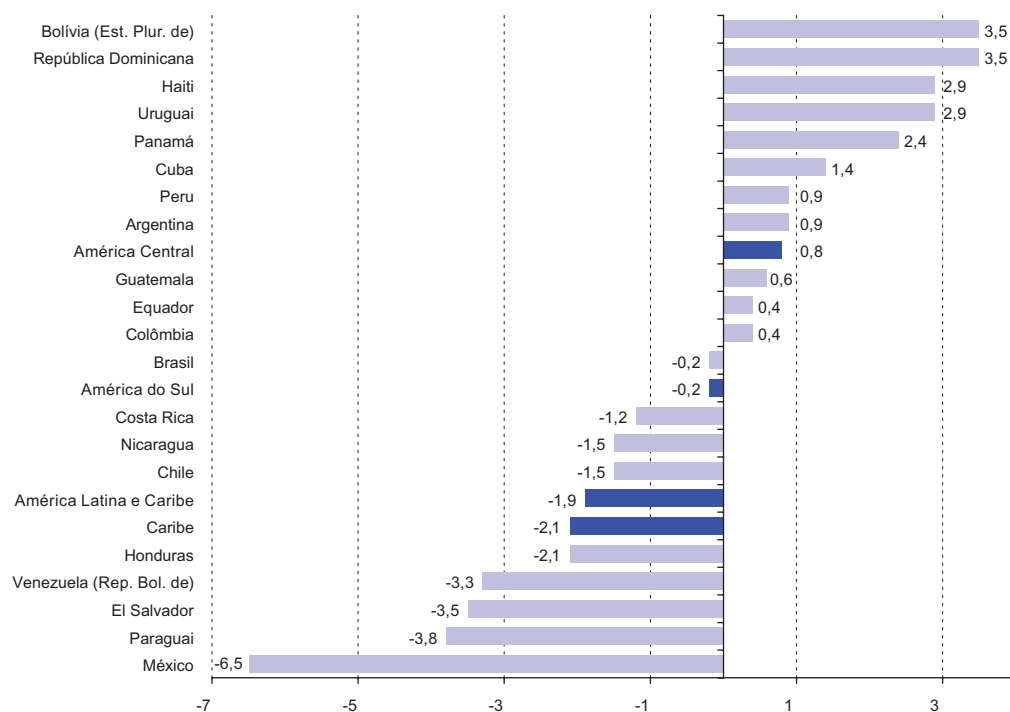
2. Como nos surpreende a crise na América Latina e no Caribe

A crise financeira foi transmitida à América Latina e ao Caribe por meio dos canais tradicionais do crédito e das exportações, com forte retração no funcionamento do comércio exterior, que se manifestou no volume e nos preços das exportações, nas remessas e em outros elementos diretamente

vinculados à atividade econômica (CEPAL, 2009a e 2009b). Acompanhando a deterioração das expectativas de consumidores e produtores, estes elementos retratam a desaceleração brusca após seis anos consecutivos de crescimento e melhoria dos indicadores sociais. Em 2009, a taxa de crescimento registrou uma queda de 1,9%, o que implica retração do PIB por habitante de aproximadamente 2,9% (veja Gráfico I.2).² Acerca disto, é importante destacar que, na América Latina e no Caribe, o impacto da crise foi mais comercial que financeiro e o paradoxo que se pode observar é que os países mais afetados foram aqueles com economias mais abertas (como o México, alguns países centro-americanos e os do Caribe). Para identificar choques análogos na história recente da região, seria preciso voltar setenta anos em matéria de exportações e 29 anos em matéria de importações.

A queda do PIB regional observada em 2009 foi acompanhada por um aumento do desemprego, de 7,5% em 2008 para 8,3% no final de 2009, encerrando assim um período de cinco anos durante os quais este indicador experimentou constantes melhoras. Isto contribuiu para um aumento da pobreza em 2009, após um período de seis anos (2002 a 2008) em que havia diminuído em 11 pontos percentuais (de 44% para 33%). Já a extrema pobreza, no mesmo período, havia caído de 19,4% para 12,9%. Como efeito da crise, a CEPAL estimou que as pessoas em situação de pobreza teriam passado de 33% a 34,1% entre 2008 e 2009, enquanto que a indigência teria aumentado de 12,9% para 13,7%. Dessa forma, haveria 9 milhões de pessoas a mais em situação de pobreza em 2009, incluindo neste grupo um aumento de 5 milhões de pessoas em situação de indigência.

Gráfico I.2
AMÉRICA LATINA E CARIBE: TAXA DE CRESCIMENTO, 2009
(Em porcentagens)



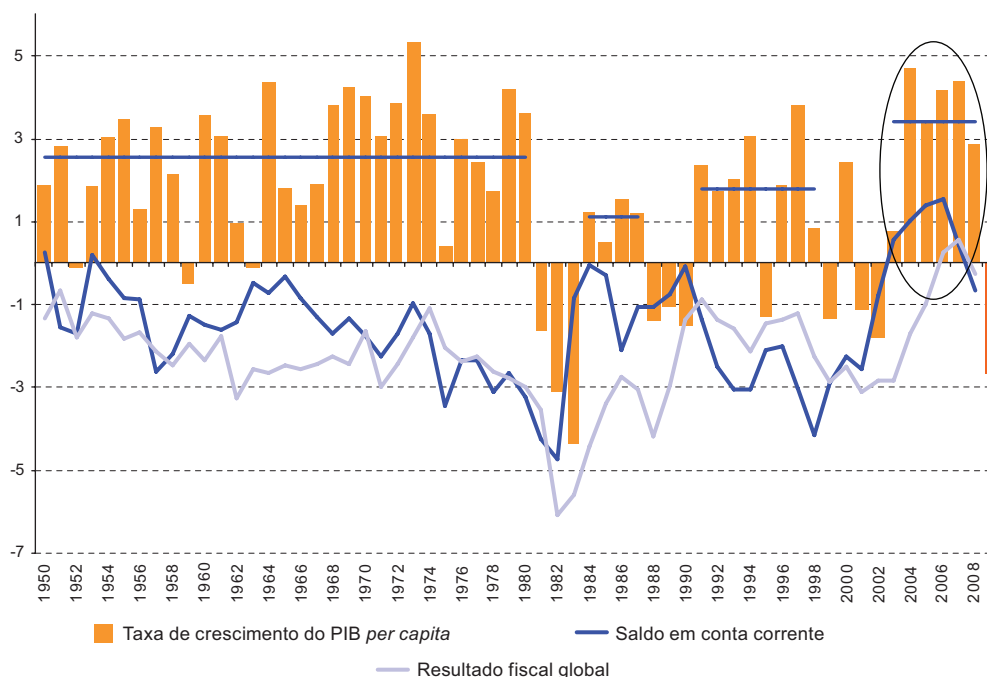
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) com base em números oficiais.

² Do ponto de vista do crescimento da economia, gozamos de um quinquênio de crescimento do PIB *per capita* da ordem de 2,2% em 2003 a 5,8% em 2007. Este impulso permitiu à região crescer durante 2008 a uma taxa de 4,2%, o que resultou em um crescimento anual do PIB *per capita* de mais de 3% em cinco anos consecutivos.

Contudo, os números demonstram que os efeitos da crise não alcançaram a gravidade de eventos anteriores. Isso se deve, entre outras razões, à combinação de um ambiente externo prévio muito favorável e a melhor manejo da política macroeconômica, que permitiram à região reduzir seu endividamento, repactuar o pagamento da dívida em melhores condições e, ao mesmo tempo, aumentar suas reservas internacionais. O sucesso alcançado pelos países no período recente se deve, simultaneamente, ao crescimento econômico, à acumulação de reservas, ao controle da inflação, à diminuição da dívida pública e ao sucesso de um superávit fiscal e em conta-corrente, conforme mostra o Gráfico I.3 (CEPAL, 2009a; OCAMPO, 2009). Desse modo, as economias latino-americanas encontravam-se em uma situação sem precedentes, em matéria de liquidez e solvência, com variações entre os países.

A ampliação do espaço macroeconômico em muitos países da região gerou considerável capacidade para implementar políticas destinadas a combater a crise. A isto se somou o aumento do gasto social nos últimos anos, gerando importantes programas de cunho social capazes de auxiliar na contenção dos custos sociais da crise.

Gráfico I.3
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: VARIAÇÃO DO PIB *PER CAPITA*,
 SALDO EM CONTA-CORRENTE E RESULTADO FISCAL GLOBAL**
(Taxas de variação anual e porcentagens do PIB)



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

^a A cifra de 2009 é estimativa.

No segundo semestre de 2009, foram observados sinais positivos nas economias da região. A produção industrial e as exportações começaram a se recuperar, ao mesmo tempo que o aumento do nível de atividade global e dos volumes de comércio internacional impulsionaram a demanda por produtos básicos, assim conduzindo à melhoria dos preços e dos termos de troca.

Para 2010, estima-se que, por um lado, o crescimento será da ordem de 4,1% para a região como um todo, devendo ser um pouco maior na América do Sul, devido ao maior tamanho relativo dos mercados internos de alguns países e à diversificação de seus mercados de exportação; à sua projeção nos mercados de matérias-primas, cujos preços estão em ascensão; e à maior participação da China no seu comércio exterior. Por outro lado, espera-se um crescimento mais lento nos países de economia mais aberta e com menor diversificação de parceiros comerciais, mais concentrada no comércio de manufaturas, como é o caso do México e da América Central.

Os países do Caribe foram surpreendidos pela crise em uma situação muito mais desfavorável em termos de dívida pública, déficit fiscal e comercial e de reservas. Assim sendo, as economias desta sub-região atravessam, em vários casos, uma situação financeira e cambial mais complexa, devido à sua grande dependência do turismo, que se contraiu consideravelmente em 2009. No Caribe, os efeitos da ruptura econômica mundial começaram a ser sentidos já em 2008. O Gráfico I.4 mostra que, em 2009, a produção da região diminuiu 2,1%, na sequência de um débil aumento de 0,8% registrado em 2008, o que representa redução brusca em relação aos 4,7% anuais registrados no período entre 2002 a 2007. Quase todos os países do Caribe sofreram retrações do PIB em 2009. Os mais afetados foram São Cristóvão e Névis (-8,5%), Antigua e Barbuda (-6,6%), Granada (-5%), Bahamas (-3,9%) e Barbados (-3,6%).

Os únicos países que registraram crescimento positivo da produção em 2009 foram Guiana e Suriname (0,9% e 2,5%, respectivamente). No primeiro caso, devido à recuperação da indústria açucareira, associada ao início das operações da nova fábrica da empresa Skeldon; no segundo caso, devido ao aumento da produção de ouro, entre abril e agosto, resultado da expansão da produção da filial da empresa canadense IAMGOLD, em consequência dos ambiciosos planos de medidas da empresa estatal Staatsolie, financiados pelos lucros obtidos em 2008.

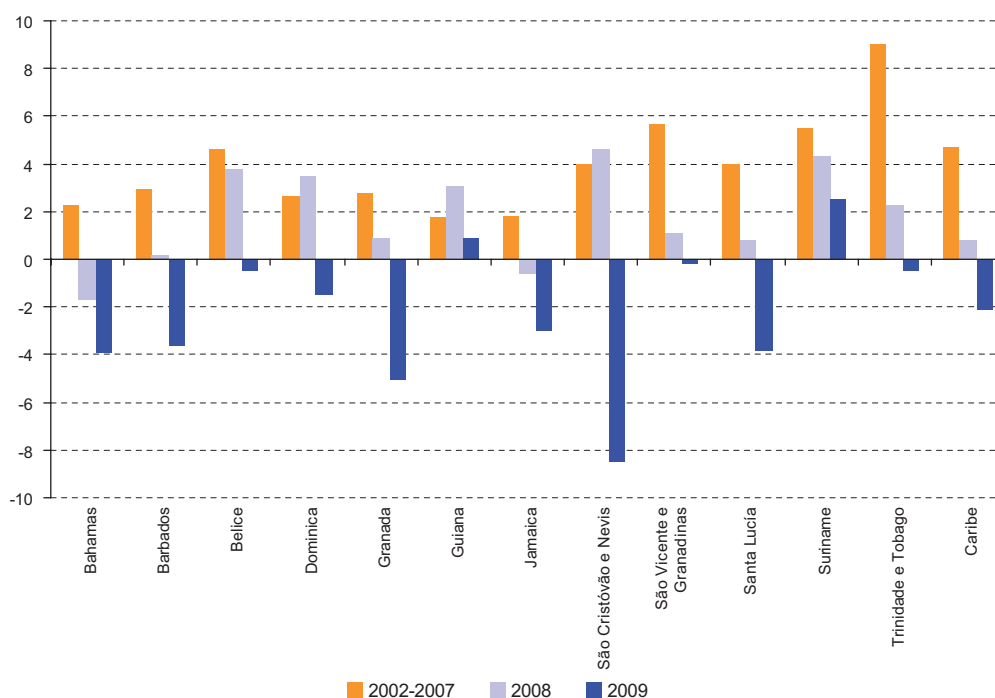
No Caribe, a aplicação de políticas fiscais contracíclicas para enfrentar a crise foi bastante prejudicada, devido a elevados níveis de dívidas públicas. Por exemplo, no ano fiscal 2008-2009, pagamentos de juros da dívida do governo central alcançaram 14% do PIB na Jamaica, 8,8% em São Cristóvão e Névis, 4,2% em Santa Lúcia, 3,7% em São Vicente e Granadinas e 3,3% em Barbados. Em geral, devido ao déficit crônico nas contas fiscais de todos os países da sub-região, com exceção do Suriname e de Trinidad e Tobago, as respostas políticas para enfrentar a crise econômica mundial não teriam sido possíveis sem financiamentos de fontes externas. Tais financiamentos criaram certo espaço fiscal para introduzir medidas contracíclicas nas políticas econômicas e sociais, em um contexto de diminuição das receitas tributárias e das exigências do serviço da dívida pública. A Jamaica, por exemplo, obteve em torno de 900 milhões de dólares em créditos contingentes do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento do Caribe e de outras instituições financeiras internacionais para apoiar seu programa fiscal e sustentar sua dívida, assim como para expandir seu principal programa social, o Programa de Progresso por meio da Saúde e da Educação (PATH).

Contudo, o crescimento projetado para 2010 é inferior às taxas registradas durante o período de seis anos de crescimento contínuo, interrompido pela crise. Esse crescimento poderá se comprovar insuficiente para atender a demanda de emprego, assim atrasando o ritmo da recuperação em termos de quantidade e qualidade dos postos de trabalho e, conseqüentemente, dos indicadores sociais. Ademais, o investimento também sofrerá contração, provocando não somente impacto negativo imediato sobre a demanda por bens e o nível de atividade econômica, mas também afetando a capacidade de crescimento futuro da região.³

³ Destaca-se muitas vezes que a região levou 14 anos para recuperar o PIB por habitante anterior à crise da dívida dos anos oitenta e que levou 25 anos para chegar à taxa de pobreza anterior a essa crise. Entretanto, as taxas de investimento em relação ao PIB observadas na região nos anos setenta não voltaram a se repetir. Nos últimos anos, os países da América Latina e do Caribe vinham conseguindo aumentar suas taxas de investimento. Porém, esse caminho foi interrompido antes que o nível necessário para crescer de maneira sustentável a uma taxa mais alta fosse recuperado.

Além disso, resta saber se as economias desenvolvidas poderão continuar sua dinâmica à medida que os numerosos incentivos desembolsados nos Estados Unidos e na Europa forem retirados. Isto, somado ao aumento do desemprego e ao ainda volátil mercado financeiro internacional, suscita dúvidas quanto à força da recuperação iniciada em 2009.

Gráfico I.4
CARIBE: CRESCIMENTO DO PIB, 2002-2009
 (Porcentagens em dólares de 2000)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), *Balanço preliminar das economias da América Latina e Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.149.

Para o futuro, a região enfrentará um desafio duplo. Em primeiro lugar é preciso recuperar os níveis de atividade e reduzir ao mínimo as sequelas sociais da crise. Em segundo, para garantir o desenvolvimento futuro, será essencial reduzir a heterogeneidade estrutural, ou seja, orientar-se a uma maior convergência em níveis de produtividade que permita, por sua vez, superar estruturalmente os problemas seculares de desigualdade social (veja capítulos III, V e VI). Em terceiro lugar, é preciso retomar o caminho do crescimento com base no aumento da competitividade, apoiado no conhecimento e na inovação; no fortalecimento das instituições e em mecanismos que possibilitem a difusão dos benefícios do crescimento para todos os setores da população (em especial os mais desfavorecidos); no uso sustentável dos recursos naturais; e no cuidado com o meio ambiente.

Mesmo que a região tenha aprendido a lidar com a volatilidade externa, o grau de desenvolvimento das capacidades necessárias para enfrentar desafios de longo prazo é, em geral, insuficiente. Ainda há muito a fazer no sentido de propiciar um ambiente favorável à inovação; ao desenvolvimento de sistemas de criação, adaptação, difusão e aplicação de conhecimentos a todas as esferas da cadeia produtiva; ao fortalecimento dos mecanismos de proteção e inclusão social; e à construção de uma infraestrutura que proporcione sustentabilidade, em sentido amplo, ao processo de crescimento.

3. Restrições e oportunidades no novo cenário internacional⁴

Há uma crescente percepção de que os efeitos e os ensinamentos que esta crise econômica deixou, somados às medidas para migrar para economias com baixa emissão de carbono, determinarão a dinâmica de crescimento e de articulação das relações econômicas, financeiras e comerciais para um novo cenário da economia mundial. Esta seria composta, pelo menos, dos seguintes elementos: menores taxas de crescimento econômico mundial; novo papel das economias emergentes; desaceleração dos fluxos comerciais; menor transnacionalização financeira a partir dos países do norte; nova arquitetura financeira global; e transição para economias com menores emissões de carbono.

Importantes mudanças estão previstas para o cenário futuro em termos de alianças entre blocos, países e grupos de países. O reordenamento do equilíbrio econômico global; a presença progressiva de países emergentes – em particular os denominados BRIC (Brasil, Federação Russa, Índia e China) – e sua capacidade para aglomerar forças regionais; a nova institucionalidade multilateral que se faz necessária tanto pela economia internacional quanto pelas ameaças do aquecimento global; assim como o papel mais ativo que voltam a adquirir os Estados; são pontos de inflexão nesse cenário. Trata-se de uma nova geopolítica internacional, resultado de uma nova geometria política e econômica.

a) Novo padrão de crescimento: menores taxas de crescimento econômico

O mundo posterior à crise será caracterizado por um padrão de crescimento mais baixo, devido a uma diminuição na demanda agregada dos países desenvolvidos, que poderia ser parcialmente compensada pelo aumento da demanda agregada dos países em desenvolvimento. Espera-se que entre 2010 e 2014 a atividade econômica mundial demonstre taxas de crescimento em torno de 3% (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2009). Isto implica uma desaceleração da taxa de crescimento mundial próxima a dois pontos percentuais em relação à taxa média registrada no período 2003-2007 (4,9%) e mais próxima à observada durante o período 1980-2002 (3,1%).⁵

Do ponto de vista da oferta, está prevista uma redução na tendência de diminuição do crescimento do produto das economias desenvolvidas, conforme estudo apresentado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2009a e c) (veja Gráfico I.5). Mais especificamente, as estimativas da OCDE mostram cenários em que, como resultado da crise, o produto potencial dos países desenvolvidos poderia crescer entre 1% e 1,5% ao ano no período 2010-2014, contrastando com o ritmo de 2,4% ao ano registrado entre 2000 e 2008 (OCDE, 2009b).⁶

⁴ Optamos aqui por nos referir ao novo cenário internacional, conscientes de que em muitos foros internacionais fala-se hoje de nova normalidade internacional. O conceito de normalidade suscita ambiguidade semântica, na medida que pode fazer referência tanto a uma nova normatividade (no sentido do deve ser) quanto a uma nova realidade (no sentido puramente descritivo). Para evitar essa dupla referência, optamos por falar de cenário.

⁵ Outras estimativas do Fundo Monetário Internacional são voltadas para cenários de crescimento mundial com taxas próximas a 4,4%, que apesar de menores que as registradas no período 2003-2007, superam as que prevaleceram no período 1980-2002.

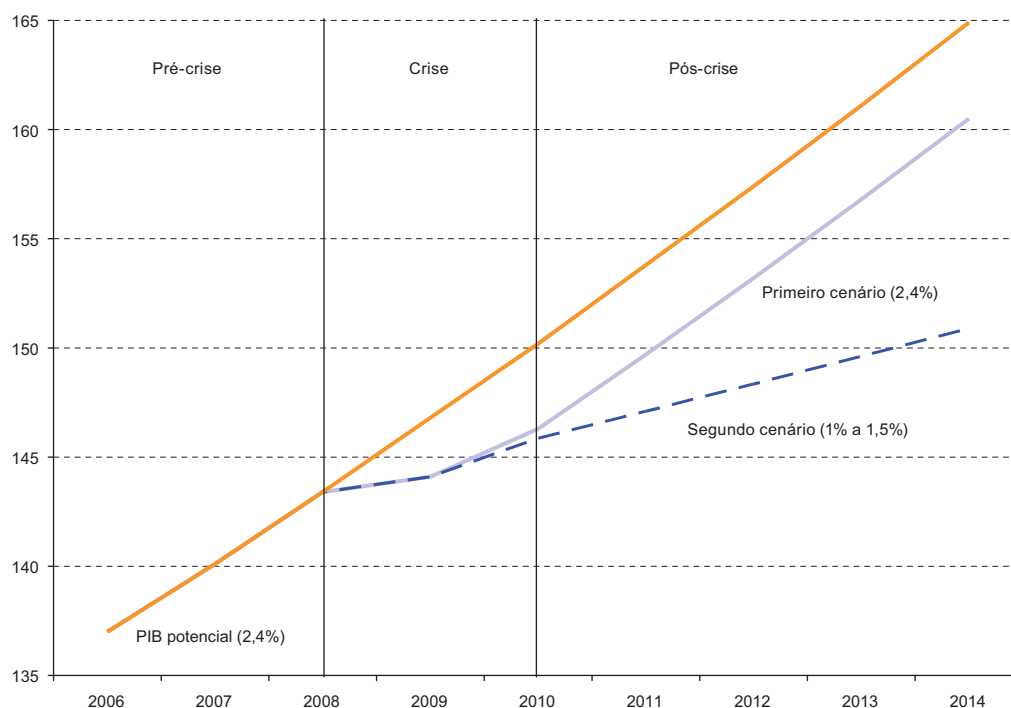
⁶ Trata-se de outro dos cenários apresentados pela OCDE que, à luz da análise assinalada, parece menos provável e que aponta para a possibilidade de, por efeitos da crise atual, o nível do PIB potencial vir a ser afetado, recuperando, porém, a partir de 2010, sua tendência de crescimento de 2,4% ao ano.

Quadro I.2
CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA
MUNDO E REGIÕES, 1970-2007
 (Em porcentagens e milhões de dólares de 2000)

	1970-1980	1981-1991	1992-2002	2003-2007
Estados Unidos	1,9	2,0	0,2	1,9
Ásia meridional e Pacífico	5,1	5,9	8,1	8,8
Europa e Ásia central	...	...	-7,1	6,9
Zona do euro	3,1	2,1	1,5	1,4
América Latina e Caribe	3,2	-0,6	0,9	3,5
Oriente Médio e África setentrional	2,8	0,5	2,6	3,0
Ásia meridional	0,9	2,9	1,7	6,7
África subsaariana	1,2	-1,1	-2,9	3,1
Mundo	1,9	1,3	0,3	2,4

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), com dados do Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2009.

Gráfico I.5
PAÍSES DA ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
EVOLUÇÃO DO PIB REAL ATUAL E POTENCIAL, 2010-2014
 (Índice 1994=100)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) com dados da Comissão Europeia, "Impact of the current economic and financial crisis on potential output", *Occasional Papers*, nº 49, junho de 2009; Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Economic Outlook*, nº 86, novembro de 2009. Disponível em: <www.oecd.org/oecdEconomicOutlook>; "The effect of financial crises on potential output: new empirical evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, nº 699, 2009 e projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI) para alguns países da OCDE.

Entre os fatores que explicam essa desaceleração da taxa de crescimento do PIB potencial para as economias da OCDE destacam-se: *i*) a intensa retração do investimento e o conseqüente menor crescimento do estoque de capital, que representa quase dois terços da queda projetada do produto potencial; *ii*) o aumento da taxa média de desemprego e a diminuição da taxa de participação laboral, e *iii*) a possível redução da produtividade total dos fatores, por efeito de uma considerável diminuição do investimento em atividades de investigação e desenvolvimento, que poderiam inibir a incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo.

b) Novo papel das economias emergentes como agentes dinamizadores do crescimento mundial

A diminuição prevista do impulso antes suprido pelas economias desenvolvidas pode ser parcialmente compensada por um papel mais protagônico por parte das economias emergentes, que se encontram em situação favorável para ampliar sua demanda agregada interna. Estas economias possuem espaços fiscais para aumentar o gasto público, os sistemas financeiros não comprometidos por ativos de má qualidade e as reservas internacionais que lhes permitem manter níveis folgados de liquidez.

Para assumir esse novo papel, as economias emergentes precisarão reavaliar sua estratégia de crescimento baseada nas exportações e contemplar outros setores como fontes alternativas de crescimento. Tendo sofrido significativas quedas em suas exportações, algumas economias como China e Índia adotaram políticas fiscais para pautar sua demanda agregada em fontes internas de crescimento.

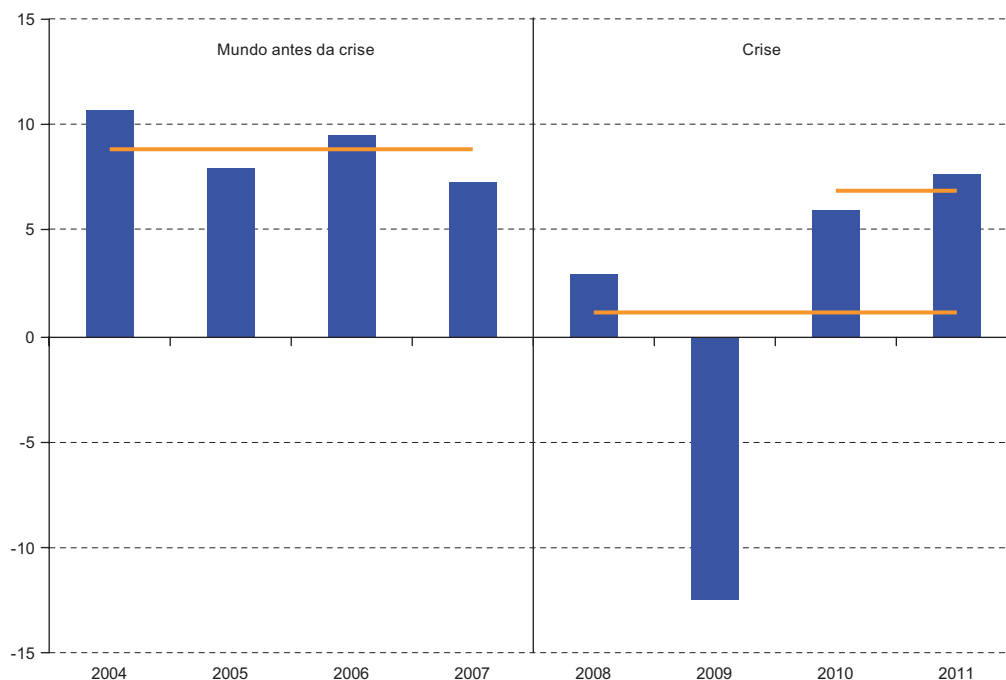
Do mesmo modo, alguns países da região tomaram medidas para potencializar o papel da demanda agregada interna como fonte de crescimento. No caso do Brasil, o governo aumentou o capital dos bancos públicos (3,5% do PIB no caso do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDES) para ampliar seu potencial creditício e compensar, em parte, a redução do crédito privado. Tais medidas foram complementadas pelo apoio à oferta interna, mediante políticas de fomento à produção.

c) Desaceleração e recomposição dos fluxos comerciais

O menor dinamismo da demanda agregada mundial e do crédito ao comércio exterior se traduzirá em importante desaceleração dos fluxos comerciais, induzida por tendências à proteção do espaço comercial nacional e da recuperação, diante dos desequilíbrios globais. No plano comercial, segundo diversas estimativas, seguindo-se a desaceleração do volume do comércio mundial em 2008 e a retração prevista para 2009 (13%), o volume de comércio internacional continuará apresentando taxas de crescimento bem inferiores aos 8,8% registrados no período 2004-2007. Especificamente, as estimativas de diversas fontes especializadas apontam para um crescimento do volume do comércio mundial em torno de 6% em 2010 (FMI, 2009a) (veja Gráfico I.6).

Entre os distintos fatores responsáveis pelo menor potencial crescimento do comércio mundial, destaca-se a prolongada desaceleração de demanda por importações por parte das economias desenvolvidas. Isto, por sua vez, resultará em menor espaço para colocação dos produtos das economias emergentes nesses mercados. Por trás desse fenômeno está o menor nível de consumo dos domicílios nas economias desenvolvidas, provocado pelo processo de readequação da riqueza financeira iniciado com a crise, bem como a demanda reduzida por bens de investimento por parte das empresas, devido aos ajustes nos planos de produção.

Gráfico I.6
VOLUME DE COMÉRCIO INTERNACIONAL – VARIAÇÃO
 (Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) com dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Economic Outlook*, nº 86, novembro de 2009. Disponível em: <www.oecd.org/oecd>. *Economic Outlook and Economic Outlook*, nº 85, junho de 2009 as, nº de venda: S.09.II.G.72 e Organização Internacional do Trabalho (OIT), Laborsta. Disponível em: <www.oecd.org/oecdEconomicOutlook>.

Com o objetivo de estimular a demanda agregada interna, algumas das políticas adotadas pelos governos, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos em desenvolvimento, podem abarcar práticas protecionistas. Nesse sentido, políticas como o incentivo à compra de bens nacionais poderiam introduzir clara inclinação anticomercial às políticas nacionais de recuperação. Cabe mencionar que essas práticas – longe de criar condições para recuperação da demanda agregada mundial – poderiam dificultar esse processo, sobretudo pelas possíveis represálias que podem ser desencadeadas.

Contudo, em uma visão de longo prazo, o comércio internacional continuará propiciando oportunidades de crescimento, na medida em que nichos especiais ou as vantagens de ser sócios menores no comércio mundial abram perspectivas para exploração de oportunidades e desenvolvimento de estratégias que permitam alcançar aumentos consideráveis das exportações. Isto ocorrerá mesmo que a projeção global do aumento do comércio mundial seja modesta, ao menos nos próximos cinco anos. Com efeito, ainda no biênio 2008-2009, é possível encontrar dados referentes a itens de serviços, comércio eletrônico ou bens especializados que registram crescimento das exportações na casa de dois dígitos. O desafio consiste não apenas em identificar estes itens, mas também em construir as capacidades produtivas, humanas e tecnológicas que permitam alcançar posições competitivas em relação a estes itens.

O comércio Sul-Sul adquirirá papel fundamental à medida que as economias emergentes aumentem sua presença no PIB mundial e na demanda global. Além disso, em se tratando de aumentos na renda *per capita* a partir de níveis baixos, a elasticidade-renda do consumo de bens e

serviços que estas economias requerem será elevada. O maior peso dos países emergentes no comércio internacional aumentará a demanda mundial por energia, alimentos, metais e minerais e, por sua vez, impulsionará os números relativos ao volume e ao valor das exportações da região. Dessa forma, em relação às décadas anteriores, os preços dos produtos básicos, sem abandonar sua volatilidade tradicional, serão comparativamente elevados. Isto favorece a existência de melhores termos de intercâmbio para os exportadores líquidos destes produtos, porém poderá desestimular o esforço de diversificação das exportações, uma vez que a rentabilidade de exportações não tradicionais poderá ser afetada. Do mesmo modo, este cenário será negativo para os importadores líquidos e talvez constitua oportunidade para procurar fontes alternativas, por exemplo, no segmento de energia e alimentos.

A força de trabalho nos países BRIC irá aumentar e diversificar seu consumo a medida que seus rendimentos sejam incrementados. Essa perspectiva abre diversas oportunidades nos mercados destes países, tais como: demandas massivas de elevado volume e baixo valor; nichos de consumo de bens e serviços especiais de preços diferenciados; e múltiplas situações intermediárias. Com isso em mente, surge o desafio de abordar o mercado dos países BRIC com olhar estratégico e não apenas como oportunidade para aumentar exportações tradicionais. A demanda por bens cada vez mais sofisticados e a procura crescente por serviços modernos serão características marcantes das importações destes países, bem como do comércio Sul-Sul, assim renovando perspectivas para avançar na diversificação da produção e das exportações. Certamente, essa tendência poderá ser reforçada por meio de uma contribuição mais decisiva em termos de políticas públicas nacionais e de medidas adotadas no âmbito dos sistemas de integração e cooperação regionais.

Algumas das maiores economias emergentes, como China, Índia e outros países asiáticos, contam com mão-de-obra abundante e barata nos setores de menor qualificação e também com grande quantidade de cientistas e engenheiros altamente qualificados e com crescente capacidade para absorver e desenvolver progressivamente novas tecnologias. Por esse motivo, passarão a atuar como principais produtores e gestores de novas tecnologias. Estes novos competidores globais tendem a ameaçar não apenas as vantagens competitivas das indústrias dos países da OCDE, mas também as das manufaturas intensivas em recursos naturais da América Latina e do Caribe.

d) Cenário financeiro futuro

A crise financeira deixou patente que os mecanismos institucionais para controle de riscos sistêmicos não evoluíram no mesmo ritmo que o processo de globalização e liberalização financeira. As instâncias regulatórias nacionais não estavam preparadas para regular as instituições financeiras globalizadas, demonstrando a necessidade de realizar reformas profundas na arquitetura financeira internacional, notadamente nos sistemas regulatórios e de supervisão, a fim de garantir maior estabilidade financeira global.

Em consequência, surgiu a necessidade da implantação de um novo processo de regulação dos sistemas financeiros. Em primeiro lugar, será observada uma mudança de enfoque e alcance no que se refere à regulação e à supervisão dos sistemas financeiros nacionais. Em segundo, tornou-se evidente que, para além dos sistemas de regulação nacionais, deve existir um marco regulatório global para estabelecer padrões nacionais mínimos e para reger as operações globais de instituições financeiras que sejam relevantes a nível sistêmico (COMISSÃO STIGLITZ, 2009). Um sistema regulatório internacional mais forte e com padrões consistentes em todos os países é de fundamental importância, não somente como forma de evitar arbitrariedades regulatórias mas também para fazer frente aos riscos de natureza sistêmica e prover estabilidade financeira a nível global.⁷ Para tanto, serão necessários

⁷ Vários dos documentos com propostas de reformas do sistema financeiro internacional coincidem em apontar a necessidade de aumentar os esforços coordenados por meio do incentivo às economias com regulação inadequada, ou pouco dispostas a reformar suas práticas e aderir aos mais altos padrões internacionais de regulação. Nesse sentido, as autoridades nacionais e regionais deveriam implementar medidas que protejam o sistema financeiro internacional de jurisdições não transparentes ou não cooperativas (veja G-20, 2009; UNIÃO EUROPEIA, 2009, STIGLITZ, 2009).

esforços de coordenação e regulação dos sistemas financeiros entre países e maiores instâncias de supervisão multilateral por parte das instituições financeiras consideradas sistemicamente relevantes. Nesse sentido, existe certo consenso acerca da necessidade de implementar mecanismos eficazes de alerta precoce a nível global. Para isto, é preciso combinar a experiência e os conhecimentos de um conjunto diverso de instituições e atores (FMI, 2009b; G-20, 2009; UNIÃO EUROPEIA, 2009).⁸

A tendência, tanto no âmbito nacional quanto global, orienta-se para uma supervisão e regulação muito mais abrangentes, que buscarão eliminar lacunas que existiam antes da crise. O nível de aplicação da regulação e da supervisão será expandido, tanto no que diz respeito aos distintos instrumentos financeiros, quanto aos diversos participantes do mercado.⁹ Ficou claro que as instituições financeiras trabalharam, em muitos casos, com níveis de risco excessivos e níveis de alavancagem muito acima dos adequados (COMISSÃO STIGLITZ, 2009). A regulação deve, portanto, contar com mecanismos que reduzam ambas as práticas, garantindo assim que as instituições financeiras contem, a todo momento, com níveis de capitalização e liquidez adequados.¹⁰

Este processo de nova regulação terá consequências importantes para conformação do tipo de sistema financeiro que prevalecerá no cenário posterior à crise. Espera-se que o modelo bancário assim modificado terá maior transparência e menores níveis de risco e de alavancagem.

Dessa maneira, o impacto sistêmico da crise, acoplado ao processo de nova regulação e reestruturação do sistema financeiro, terá importantes consequências para os fluxos financeiros entre as regiões. Nesse sentido, por exemplo, voltou-se a debater em vários âmbitos a aplicação de um imposto sobre as transações financeiras internacionais (imposto Tobin Global) com o objetivo de diminuir as transações especulativas a nível internacional.¹¹

Maiores níveis de regulação com maior alcance, menores incentivos para assunção de risco e menores níveis de influência trarão redução nos fluxos financeiros internacionais e, por conseguinte, uma reversão parcial do vertiginoso processo de integração financeira observado até a crise. A diminuição dos fluxos financeiros privados para as regiões em desenvolvimento obedece não somente ao aumento da incerteza e à menor disposição para assumir riscos (maior demanda de ativos seguros por parte dos investidores internacionais), mas também reflete um processo de redução da transnacionalização do crédito bancário, a partir do início de 2008. Os sistemas financeiros começaram um processo de desavalancamento em face da retração do crédito e, particularmente, da redução de seus ativos transfronteiriços (veja Gráfico I.7).

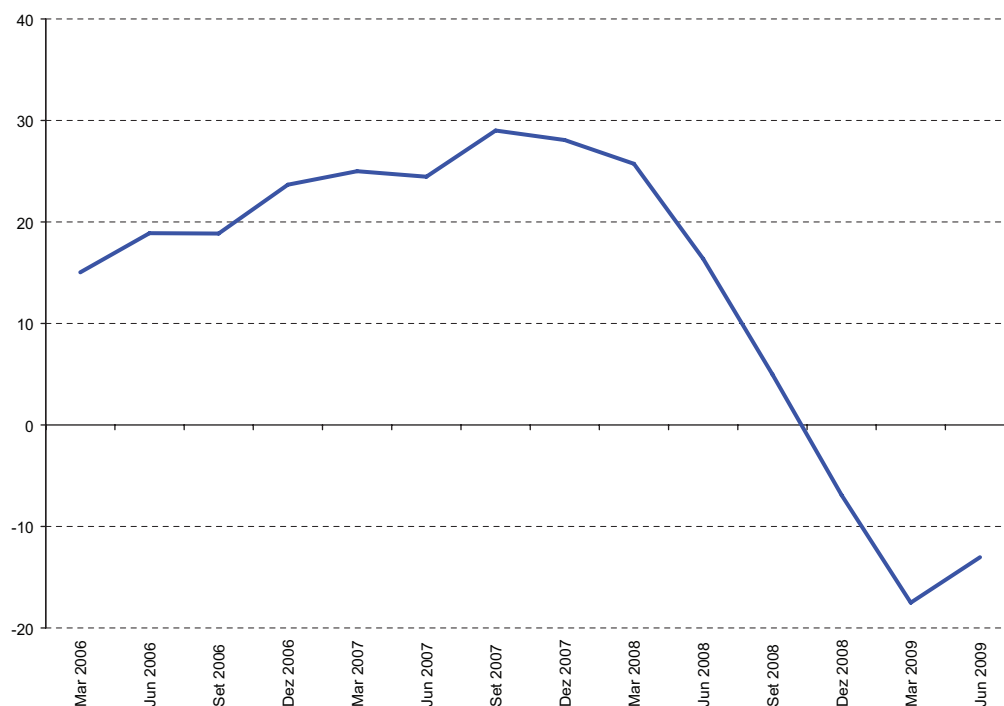
⁸ A União Europeia (UE) aprovou, em setembro de 2009, a criação de um Conselho Europeu de Riscos Sistêmicos (CERS) cuja missão é zelar pela solvência do sistema financeiro como um todo, mediante a identificação de potenciais riscos e a emissão de alertas precoces.

⁹ A respeito do primeiro, propostas de monitoramento e supervisão dos instrumentos financeiros complexos vem sendo trabalhadas, tanto no que diz respeito à sua criação quanto à sua propagação. Para isso, buscar-se-á maior transparência dos mercados em que são negociados. Com relação ao segundo, tratará de abarcar a todos os participantes do mercado, seja bancos, fundos de cobertura instituições de classificação de crédito. Da mesma forma, a nova paisagem regulatória deve até certo ponto incorporar o sistema bancário "à sombra" dos princípios regulatórios e de supervisão.

¹⁰ Nesse sentido, a regulação tem sido considerada prudencial contracíclica como alternativa a ser levada em consideração. Entretanto, também se tem enfatizado que a regulação deveria apoiar-se não somente em padrões de capitalização (ainda ajustados por risco e ciclo), mas também levar em consideração uma gama de aspectos mais amplos, como incentivos gerenciais, entre outros (COMISSÃO STIGLITZ, 2009).

¹¹ Outro motivo para estabelecer um imposto dessa natureza é que permitiria contar com maiores recursos para o financiamento de políticas de desenvolvimento econômico e social.

Gráfico I.7
**CRESCIMENTO ANUAL DOS ATIVOS EXTERNOS – BANCO
DE COMPENSAÇÕES INTERNACIONAIS (BIS), MARÇO DE 2006 A JUNHO DE 2009**
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), com dados do Banco de Compensações Internacionais *BIS Quarterly Review*. Disponível em: <<http://www.bis.org/statistics/bankstats.htm>>. Acesso em: out. 2009.

Este viés a favor do investimento em ativos financeiros nacionais por parte do setor privado poderia resultar em diminuição da integração e do dinamismo dos mercados financeiros a nível internacional. Da mesma forma, as exigências dos governos dos países desenvolvidos em relação aos seus sistemas bancários poderão ter o efeito de canalizar a ajuda oferecida na forma de crédito aos agentes internos ou de desviar os fundos disponíveis para o resgate dos bancos nacionais.

4. Necessidade de uma nova arquitetura global multilateral

Um dos principais desafios para os próximos anos é a melhoria da capacidade das instituições globais para responder aos desafios econômicos, ambientais e sociais que serão impostos pelo novo contexto pós-crise. Para tanto, é necessário que a nova arquitetura global retome o caminho do multilateralismo e que seja restabelecido o equilíbrio adequado entre a estabilidade macrofinanceira global e a provisão de recursos e meios para fomentar o desenvolvimento econômico.

A reforma da arquitetura global deverá surgir da combinação virtuosa de três elementos. Em primeiro lugar, deverá ser fruto e ao mesmo tempo provedora de uma liderança representativa e com legitimidade política baseada no multilateralismo, que permita definição e orientação da agenda global de desenvolvimento. Em segundo, deverá contemplar um conjunto de reformas do sistema de reservas e dos organismos especializados a nível mundial e regional que apoiem implementação

da agenda global com contribuições técnicas e especializadas em matéria de normas, políticas ou programas. Por último, deverá estabelecer uma instância para prestação de contas.

a) Uma governabilidade global inclusiva baseada no multilateralismo

Tradicionalmente, a agenda de desenvolvimento global foi regida pela vontade de um grupo reduzido de países desenvolvidos, que ostentam maior poder de participação, voto e decisão nos organismos internacionais.¹² Nos últimos anos, foram empreendidos esforços para integrar os países em desenvolvimento a estas instâncias, por meio da conformação do G-20¹³, agrupamento este que trabalha para incorporação plena dos interesses das economias em desenvolvimento à agenda global.

Uma das exigências futuras da governabilidade global, nesse contexto, é a criação de instâncias mais amplas e inclusivas para articulação da agenda global de desenvolvimento (COMISSÃO STIGLITZ, 2009). Uma opção nesta matéria é potencializar o papel desempenhado atualmente pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, outorgando-lhe *status* análogo ao da Assembleia-Geral ou do Conselho de Segurança na hierarquia institucional.¹⁴ Suas funções poderiam incluir a análise e a avaliação dos últimos acontecimentos nos planos econômico, social e ambiental; promover o desenvolvimento econômico; assegurar a consistência nos objetivos de políticas dos principais organismos internacionais; e apoiar a formação de consenso entre os distintos governos do mundo (BÁRCENA, 2009a). Isto permitiria buscar melhores soluções para a governabilidade global mediante um maior diálogo entre formuladores de políticas, o mundo acadêmico e os organismos internacionais. A representação desse Conselho Global poderia basear-se em um sistema de representatividade amplo, incluindo todos os continentes e as economias mais importantes do mundo. O foro fomentaria a participação de outros organismos multilaterais importantes, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio.

b) Reforma do sistema de reservas e das instituições especializadas

Além de promover as reformas na governabilidade global, será preciso também reformar a arquitetura financeira internacional, dotando-a de maior capacidade para administrar o ciclo econômico. Essa reforma deverá focar, de um lado, o sistema de reservas e, de outro, a potencialização e o fortalecimento das instituições financeiras internacionais.

Em um contexto de crescente integração financeira, o sistema de reservas internacional mostrou-se pouco capaz de promover estabilidade financeira e prevenir desequilíbrios globais. O atual sistema de reservas, baseado no dólar, impõe restrições à capacidade da economia mundial para se ajustar a desequilíbrios globais, pelo fato de as correções necessárias exigirem mudanças significativas nas condições de demanda e oferta mundial do dólar. Isto pode levar a vultosas perdas patrimoniais em países cujas reservas internacionais são mantidas nessa moeda. Esta perda de riqueza poderia traduzir-se em uma forma deflacionária (contrativa) de correção dos desequilíbrios globais.

Nesse sentido, surge a conveniência de fortalecer o papel que os Direitos Especiais de Saque (DES) e o Fundo Monetário Internacional poderão desempenhar no novo sistema de reserva internacional. Com isso, o grau de dependência da unidade de reserva às condições e às decisões políticas e econômicas

¹² O Grupo dos Sete (G-7) é formado por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido; a estes, soma-se a Federação Russa para conformar o Grupo dos Oito (G-8). Este grupo de países tem elevada quota de poder nas instâncias de decisão de organismos internacionais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio (ONC).

¹³ O G-20 é um grupo de países formado em 1999 pelos 8 países mais industrializados (G-8), 11 países recentemente industrializados de todas as regiões do mundo e o bloco da União Europeia. É um foro de cooperação e consulta entre os países em temas relacionados ao sistema financeiro internacional.

¹⁴ Este foro teria características parecidas ao Conselho Econômico Mundial apresentado pela Comissão de Especialistas do Presidente da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre as Reformas do Sistema Monetário e Financeiro Internacional.

de um país específico seria reduzido, aumentando-se, em princípio, a estabilidade e a confiança no sistema financeiro internacional. Não obstante, restaria pendente a definição de aspectos fundamentais, como os critérios para emissão da nova moeda de reserva e os mecanismos para determinação da paridade dessa nova unidade de reserva, sua convertibilidade e atribuição de tal moeda.

A reforma das instituições especializadas também fará parte de nova arquitetura global. O manejo prudente e adequado da crise econômica requer a provisão de liquidez em escala global de maneira contracíclica e inclusiva. Para tanto, faz-se necessário aumentar os recursos das instituições financeiras e flexibilizar os mecanismos e as condições de financiamento. Essas metas foram parcialmente alcançadas pelas reformas recentes instituídas no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial e são refletidas no aumento do nível de capitalização e na mudança nas condições de concessão de financiamento. A nível regional, é necessário avançar na recapitalização de instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Centro Americano de Integração Econômica (BCIE), o Banco do Desenvolvimento do Caribe, o Banco do Sul e a Corporação Andina de Fomento (CAF).

De maneira complementar, é preciso aumentar a base de financiamento dos acordos de empréstimos, já que estes ainda dependem do montante das quotas dos países. Além disso, é preciso estabelecer marco multilateral para manejar os problemas de sobre-endividamento, para que os montantes e os prazos das obrigações externas possam ser reestruturados.

É preciso que as economias desenvolvidas cumpram com o compromisso de dedicar 0,7% da renda nacional bruta à assistência oficial para desenvolvimento; por sua vez, as economias em desenvolvimento devem melhorar a eficiência no manejo desses recursos. Da mesma forma, a exemplo dos resultados alcançados pelas recentes reformas instituídas no Fundo Monetário Internacional, é necessário adequar os critérios de concessão e manejo dos recursos vinculados à assistência financeira.

A prevenção de crises requer um sistema de supervisão e regulação adequado para controlar, monitorar e distribuir riscos no sistema financeiro. Isto implica fortalecer a supervisão e a regulação microprudencial, complementando-a com um enfoque macroprudencial. A supervisão e a regulação devem permitir que o sistema financeiro absorva os choques, em vez de amplificá-los por meio de regulação anticíclica. É preciso ainda fortalecer os mecanismos de vigilância, mediante ativação de um sistema de alerta precoce e promover melhorias nas práticas de transparência e prestação de contas.

Por último, o desenho de um sistema de prevenção mais eficaz necessita de uma coordenação efetiva entre instituições multilaterais e entre instâncias globais e regionais. As instituições regionais são fontes de informação e conhecimento regional. Podem, com efeito, atuar como interface entre as instâncias nacionais e globais para potencializar esforços coordenados orientados à compilação e síntese da informação macrofinanceira, ao desenvolvimento de sistemas de alerta precoce, à adoção de mecanismos regulatórios compartilhados e ao apoio aos esforços de coordenação entre países de sub-regiões distintas.

A governabilidade dessas instituições também deve passar por reformas significativas. No caso do Fundo Monetário Internacional, existe uma concentração de poder decisório nos países industrializados, que detêm 60% das quotas. Isto conduz a uma hegemonia por parte dos países desenvolvidos no momento de definir objetivos do Fundo e critérios de atribuição e distribuição de seus recursos financeiros. Este desequilíbrio deve ser corrigido por meio de uma reforma no seu regimento, com profundidade maior que a acordada na reunião do G-20 (abril de 2009). Essa reforma deve promover maior inclusão e representatividade, com mudanças significativas na estrutura de votos do Fundo, visando adotar países em desenvolvimento de maior voz e poder de decisão na formulação da política econômica internacional, de acordo com a importância econômica e o nível de desenvolvimento de cada um.

O atual sistema de atribuição de quotas também limita a participação e o poder de decisão dos países em desenvolvimento no Banco Mundial. A reforma proposta centra-se na designação das quotas segundo o peso econômico dos países, seus níveis de contribuição e suas necessidades de desenvolvimento. Os países em desenvolvimento apenas recentemente alcançaram um pequeno

grau de representação no Comitê da Basileia de Supervisão Bancária, e até pouco tempo não tinham nenhuma representação no Foro de Estabilidade Financeira. A falta de representatividade dos países em desenvolvimento nestes foros faz que suas análises e recomendações de políticas regulatórias sejam incompletas, podendo incorrer em sérios erros e falhas de supervisão e regulação. Portanto, estas instituições necessitam da participação de todos os países para elaborar códigos e normas regulatórias de aceitação global.

A reforma recente do Foro de Estabilidade Financeira (cujo nome foi alterado para Junta de Estabilidade Financeira em 2009) que aumenta o número de integrantes e inclui os países do G-20 em desenvolvimento como China, Índia, Indonésia e República da Coreia, é um passo na direção correta. Não obstante, é necessário buscar mecanismos para alcançar adequada representação das distintas experiências e pontos de vista, a fim de estabelecer uma legislação regulatória efetiva, coerente e apropriada, aplicável a nível nacional e internacional.

Uma governabilidade inclusiva deve ser complementada com uma instância de prestação de contas também inclusiva. A instância de prestação de contas que represente a comunidade internacional deve zelar pelo respeito às preferências dos países incorporadas na agenda global e zelar para que os organismos encarregados de implementar a agenda global contem com os recursos e capacidades necessárias. Da mesma forma, uma instância de prestação de contas apropriada fará que os níveis de transparência no manejo dos recursos sejam ampliados e, portanto, imprimirá legitimidade às ações dos organismos internacionais.

5. Desafios da segurança climática planetária

Ainda não ficou claro qual será o alcance temporal das consequências da crise econômica global iniciada em 2008, cujos maiores efeitos se fizeram sentir em 2009. A análise da seção anterior permite dimensionar com maior clareza o impacto da crise e demonstra que, ao longo da década que se inicia, as dinâmicas globais de crescimento, comércio e financiamento não serão aquelas que caracterizaram o decênio que acaba de terminar. Assinala também que existe certo consenso no sentido de que haverá nova realidade econômica e geopolítica no mundo.

Na seção anterior foi demonstrada a necessidade de se rerepresentar os critérios e o processo de cooperação e negociação em relação à regulação dos mercados, juntamente aos mecanismos mais eficazes de supervisão e monitoramento internacional, para prevenir crises futuras no âmbito financeiro. Foi também destacada a necessidade de contar com um multilateralismo mais amplo e aprimorado para a construção de uma ordem global com poderes de deliberação, capaz de abrir espaços de representatividade para os países em desenvolvimento, bem como um sistema de cooperação internacional mais solidário e de financiamento mais justo. As instituições multilaterais deverão desenvolver capacidade para responder aos desafios econômicos, ambientais e sociais que serão impostos pelo novo contexto pós-crise. Para tanto, é necessário que a nova arquitetura global restabeleça o equilíbrio adequado entre a busca da estabilidade macrofinanceira global e a provisão de recursos e meios para fomentar o desenvolvimento econômico e social.

Se de um lado observa-se essa crise financeira cujas consequências transcendem o presente e fazem pensar em uma nova normatividade diante do futuro, de outro se defronta com grandes mudanças de época que provocam modificações de longo alcance na globalização e cujas consequências inevitavelmente terão de ser abordadas na atual agenda. Trata-se da questão fundamental do aquecimento global e sua principal consequência: o compromisso que toda a humanidade terá de assumir para garantir a segurança climática planetária. Este embate faz parte de uma mudança de época que nos obriga a atuar, desde já, diante de uma multiplicidade de alternativas. Não é a presente crise financeira que determina o futuro; mas sim a chegada inexorável do futuro que desafia o presente. Ademais, se o aquecimento global alcançar níveis críticos, não haverá espaço para aplicação de medidas de resgate. Daí a urgência de atuar hoje para preveni-lo ou diminuir seus impactos.

O clima global tem evoluído desde os primórdios da Terra impulsionado, fundamentalmente, por causas naturais. Entretanto, a partir do século XIX, a geração de gases de efeito estufa ocasionada pelas atividades humanas aumentou de tal forma que a temperatura média atual do planeta é a maior dos últimos 1.000 anos.¹⁵ Mudanças significativas já podem ser observadas na precipitação, no aumento do nível do mar, na diminuição das calotas de gelo e nas modificações nos padrões de eventos extremos.

É mais fácil entender a mudança climática como um mal público global ou como a perda de bem-estar pelo aquecimento da atmosfera, devido à concentração de gases de efeito estufa, sem precedentes na história humana. As evidências científicas disponíveis demonstram que as principais causas são de natureza antrópica e que seus efeitos se distribuem de maneira global e não depende da localização das fontes emissoras dos gases.¹⁶

O informe do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) de 2007 revela que em 11 dos 12 últimos anos foram registradas as temperaturas mais quentes desde 1850. Além disso, o Painel ajustou para cima seus cálculos acerca da tendência de aumento da temperatura global nos últimos 100 anos (1906-2005). O informe conclui que o planeta registrou, apenas nesse período, aquecimento de, em média, 0,74°C (entre 0,56°C e 0,92°C) ainda que o problema tenha se agravado a partir do surgimento da era industrial (1750) provocado, principalmente, pelo elevado consumo de combustíveis fósseis.¹⁷

O IPCC também documentou a correlação entre o aumento da temperatura e a intensificação do ciclo da água. De um lado, o aumento do nível do mar provocado pelo aquecimento foi, em média, de 1,8 mm/ano (entre 1,3 mm e 2,3 mm) desde 1961. Entretanto, a partir de 1993, o aumento foi, em média, de 3,1 mm/ano (entre 2,4 mm e 3,8 mm). Isto se atribui ao efeito do degelo das geleiras e das calotas polares, devido ao aumento da temperatura. Os dados de satélite obtidos desde 1978 indicam que a extensão anual das geleiras marinhas do Ártico diminuíram, em média, 2,7% (entre 2,1% e 3,3%) por decênio. Apesar de não dispor de números tão precisos como os do Ártico, estima-se que as geleiras de montanha e a cobertura de neve vem diminuindo em ambos os hemisférios. Por outro lado, a mudança climática influi nos padrões de precipitação, provocando escassez de água e secas em determinadas áreas e inundações em outras. Entre 1900 e 2005, a precipitação aumentou perceptivelmente nas partes orientais do norte da América do Sul e do Norte, Europa setentrional e Ásia setentrional e central. Já no Sahel, no Mediterrâneo, na África meridional e em algumas partes da Ásia meridional a precipitação diminuiu. Em todo o mundo, a superfície afetada pelas secas aumentam desde 1970.

Observações meteorológicas revelam também aumento da atividade ciclônica tropical intensa no Atlântico norte, desde aproximadamente 1970, porém pouca evidência de aumento em outras regiões. Cabe esclarecer que é difícil identificar tendências de mais longo prazo de atividade ciclônica, devido a escassez de registros anteriores a 1970.

¹⁵ Denominam-se gases de efeito estufa porque retêm o calor e elevam a temperatura da superfície da Terra, tal como ocorre em uma estufa que esquenta o ar perto do solo. Os gases mais importantes são: o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄), o óxido nitroso (N₂O) e o hexafluoruro de enxofre (SF₆). Outros grupos de gases muito importantes são os hidrofluorocarburetos (HFC) e os perfluorocarburetos (PFC).

¹⁶ O IPCC destacou esse caráter antrópico no Quarto Informe de Avaliação, publicado em maio de 2007 pelas Nações Unidas.

¹⁷ De acordo com o informe do IPCC de 2007, as emissões mundiais de gases de efeito estufa resultantes de atividades humanas aumentaram em 70% desde a era pré-industrial (1750), com maior intensidade entre 1970 e 2004. As principais atividades que emitem GEI são as relacionadas com energia, processos industriais, uso de solventes, agricultura, mudanças no uso do solo, desmatamento e resíduos.

As principais mensagens dos quatro informes do IPCC são¹⁸ :

- A temperatura média do planeta aumenta em uma taxa superior à considerada normal no último século em consequência de emissões de gases de efeito estufa e da diminuição dos sumidouros naturais, sobretudo devido a atividades antropogênicas.
- Se este comportamento for mantido, a temperatura média mundial aumentará durante este século a níveis sem precedentes na história geológica do planeta no último milhão de anos, com graves consequências mundiais sobre os ecossistemas, a economia e o bem-estar.
- Se não forem adotadas medidas eficazes para corrigir essa situação, os custos finais serão bem maiores.
- Ainda há uma janela de oportunidade para implementação de medidas mitigatórias que, apesar de afetarem a economia mundial, poderão ser aplicadas com a tecnologia disponível.
- Será necessária a implementação imediata de adaptações nas zonas mais vulneráveis já acometidas pelo efeito do aumento da temperatura e do nível dos oceanos.

Os impactos da mudança climática nos ecossistemas e nas economias já são significativos e aumentarão durante este século. Serão muito mais graves nos países em desenvolvimento, nos pequenos Estados insulares e nas comunidades socialmente menos protegidas.

O trecho anterior explica a urgência política de se chegar a um acordo multilateral de caráter global e vinculante, evidente especialmente a partir de 2007 tanto pelo processo de renegociação do Protocolo de Kioto, quanto pelo informe do IPCC. As metas de mitigação buscam estabilizar as emissões totais em níveis compatíveis com um aumento não superior a 2°C. Supostamente, este resultado poderia ser alcançado com uma redução de aproximadamente 50% das emissões totais anuais até 2050, emissões essas que atualmente se encontram em um patamar entre 40 e 45 GtCO_{2e}. Em uma população mundial de 6 bilhões de habitantes, isto se traduz em uma média de cerca de 7 toneladas de CO₂ *per capita* (Hepburn; Stern, 2008). Uma redução de 50% implica diminuir as emissões para cerca de 20 GtCO_{2e} anuais até 2050 e, em uma população mundial estimada em 9 bilhões de habitantes, para uma média mundial de emissões *per capita* de pouco mais de 2 toneladas.

Estas metas de longo prazo representam enorme desafio para os países em desenvolvimento, entre os quais se encontram os da nossa região. Por isso, sem medidas internacionais de mitigação e de apoio à adaptação, a região poderá sofrer, ao longo do século XXI, perdas importantes no setor agrícola, na disponibilidade de água, na biodiversidade, além de intensas pressões sobre a infraestrutura e um aumento na intensidade das catástrofes, prejuízos estes que, acumulados, poderão representar números significativos em termos do PIB atual e afetar intensamente áreas com maior precariedade urbana e os setores mais pobres da região.¹⁹

De uma perspectiva global, as emissões de gases de efeito estufa da América Latina e no Caribe representam atualmente proporção menor das emissões mundiais e tiveram crescimento menor que as emissões globais entre 1990 e 2000. Porém, atualmente, o consumo de energia fóssil na região está cada vez maior.²⁰ Essa trajetória não pode ser considerada sustentável em um ambiente global que aponta para um futuro cada vez mais restritivo em termos das emissões de carbono.

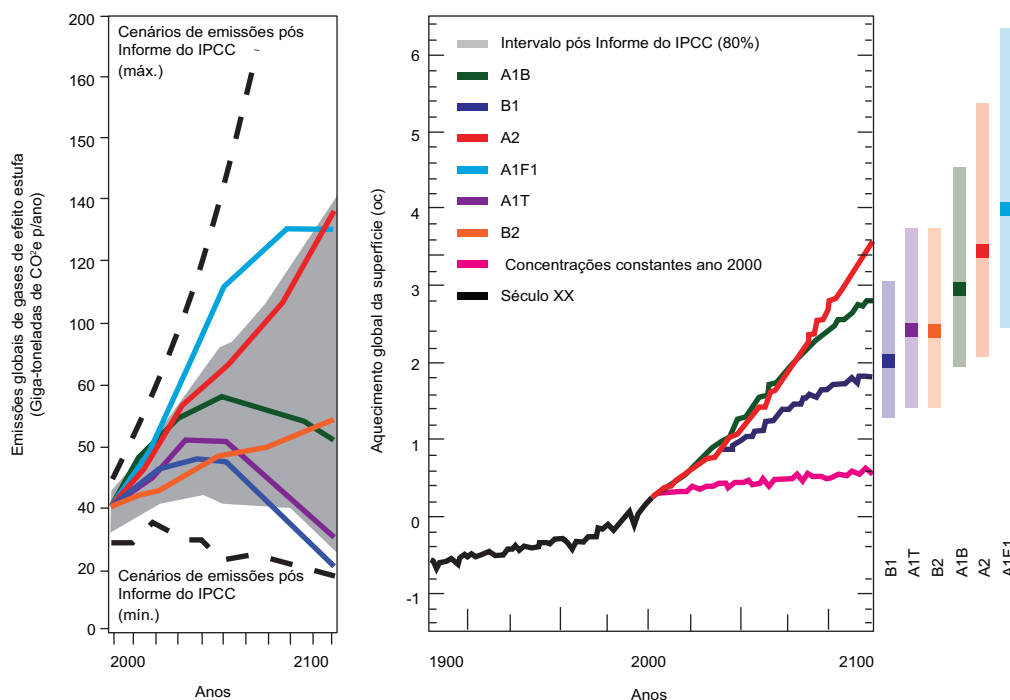
¹⁸ Com base na informação do Quatro Informe de Avaliação (1990, 1995, 2001 e 2007) do IPCC.

¹⁹ No século XXI, estima-se que o impacto médio na agricultura da América Central se situará entre 14% e 19%, dependendo do cenário, com uma média de erro de 0,5%, em países nos quais este setor representa mais do 5% do PIB (CEPAL, 2009d). Em muitos países do Caribe, a agricultura ainda desempenha papel muito relevante e, dada a sua localização geográfica, estes ficam muito expostos aos impactos da mudança climática na agricultura. Os setores sociais mais vulneráveis são aqueles que estão na escala de renda mais baixa. No caso da agricultura, um efeito inevitável será o aumento de preços, conforme a redução da produção e a dificuldade de manutenção da oferta, o que novamente resultará em maior desamparo daqueles que se encontram nos níveis de renda mais baixos, como ocorreu durante a crise de preços agropecuários de 2008.

²⁰ Foi utilizada a base de dados de emissões do Instituto de Recursos Mundiais (WRI), que permite realizar comparações históricas entre países.

Gráfico I.8

**CENÁRIOS DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA EM 2000 E 2100
(NA AUSÊNCIA DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS ADICIONAIS) E PROJEÇÕES
DE TEMPERATURAS DA SUPERFÍCIE**



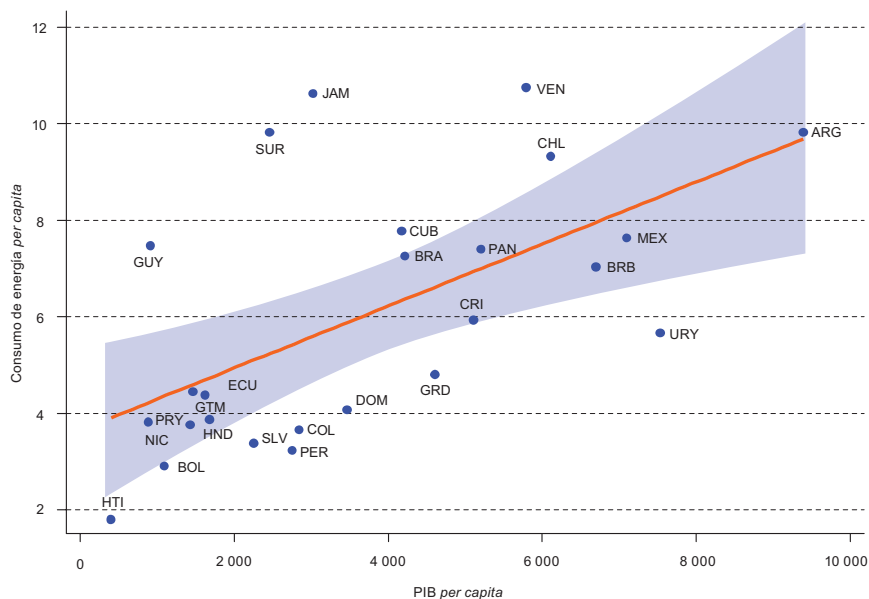
Fonte: Painel Intergovernamental de Mudança Climática (IPCC), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge University Press, 2007.

Nota: IEEE = Informe especial do IPCC sobre cenários de emissões.

O Gráfico I.9 mostra a relação positiva entre o consumo de energia *per capita* e a renda *per capita*. Apesar de existir uma paulatina desvinculação entre o consumo de energia e o aumento do PIB *per capita* na medida que este último aumenta (veja Gráfico I.10), este efeito ainda é insuficiente para frear a atual expansão do consumo que, inclusive, na região, é superior à média mundial (veja Gráfico I.11). Somada a isto está a geração crescente de emissões de outros gases de efeito estufa, resultante de mudanças no uso do solo (CEPAL, 2009d). Ademais, a região apresenta oportunidades, com a possibilidade de contribuir para redução de emissões de gases de efeito estufa, mediante projetos e adoção de medidas de eficiência energética; mecanismos de substituição energética e captação de fontes renováveis; e conservação e produção de florestas com alta capacidade de absorção de carbono.

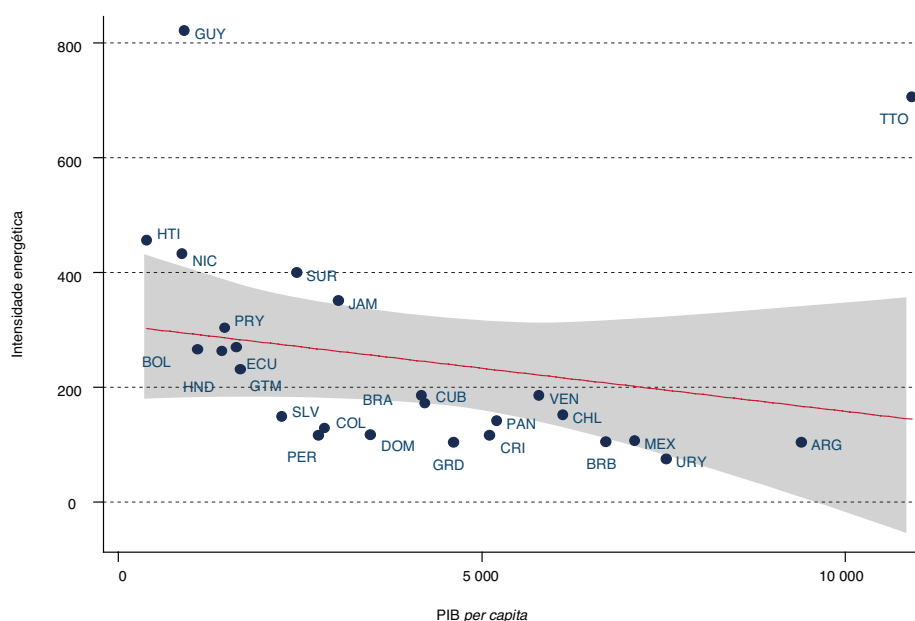
Caso não sejam adotadas medidas oportunas para modificar a trajetória atual, nas próximas décadas a base de sustentação econômica sofrerá modificações sem precedentes na história regional, tanto pela mudança climática, quanto pelas pressões dos países desenvolvidos para mitigar seus efeitos a qualquer custo, caso não seja alcançado um acordo multilateral global. De qualquer modo, mais cedo ou mais tarde, isto implicará uma mudança profunda nos padrões de produção e consumo, especialmente de energia (veja capítulo III).

Gráfico I.9
AMÉRICA LATINA E CARIBE: RELAÇÃO ENTRE CONSUMO DE ENERGIA PER CAPITA E PIB PER CAPITA, 2007
 (Em barris equivalentes de petróleo e dólares de 2000)



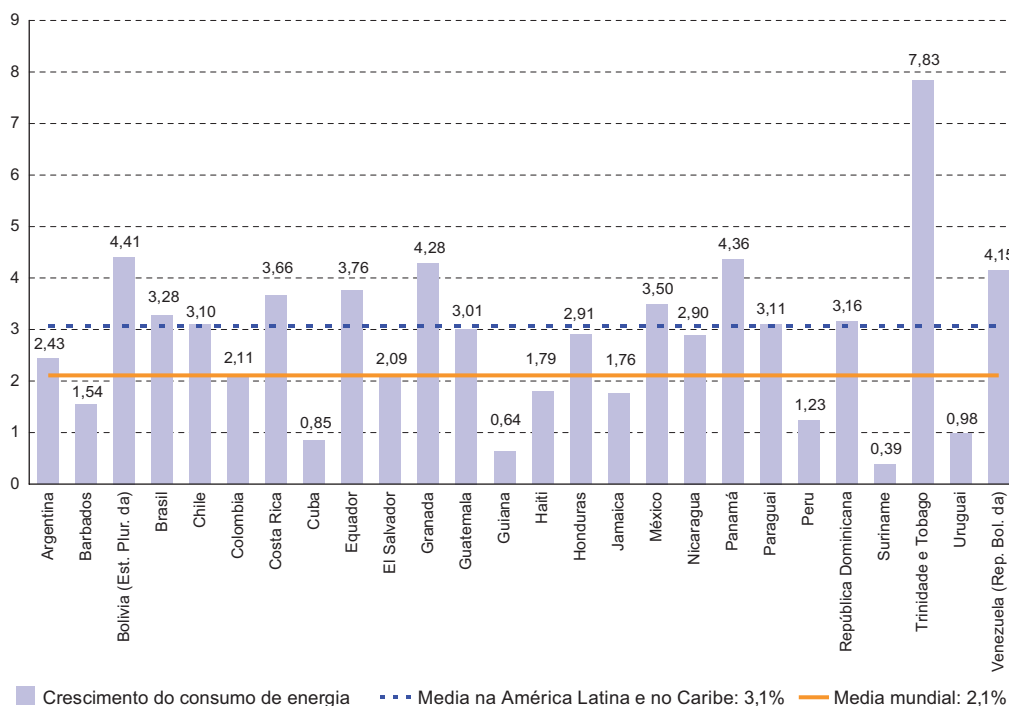
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) com dados da Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), do Sistema de Informação Econômica Energética (SIEE) para as estatísticas de consumo total de energia e da Base de Estatísticas e Indicadores Econômicos (BADECON) para os dados do PIB per capita a preços constantes de 2000.

Gráfico I.10
AMÉRICA LATINA E CARIBE: PIB PER CAPITA E INTENSIDADE ENERGÉTICA, 2007
 (Em barris equivalentes de petróleo e dólares de 2000)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) com dados da Organização Latino-americana de Energia (OLADE), do Sistema de Informação Econômica Energética (SIEE) para as estatísticas de consumo total de energia e da Base de Estatísticas e Indicadores Econômicos (BADECON) para os dados do PIB per capita a preços constantes de 2000.

Gráfico I.11

AMÉRICA LATINA E CARIBE: CRESCIMENTO DO CONSUMO DE ENERGIA, 1970-2007*(Em porcentagens)*

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) com dados da Organização Latino-americana de Energia (OLADE) e do Sistema de Informação Econômica Energética (SIEE).

É fundamental encontrar modalidades multilaterais mais eficazes para deter o aquecimento global a partir de sistemas de administração que reconheçam a interdependência entre os países e o papel diferenciado que cada um deles tem desempenhado em sua gestão, assim como entre os atores públicos, privados e sociais e entre as diferentes gerações. Estas propostas institucionais e financeiras deverão levar em consideração o princípio das responsabilidades comuns mais diferenciadas, assim como as prioridades de desenvolvimento em um esquema mais equitativo de governabilidade global. É importante que a região tenha participação ativa nas negociações internacionais e se beneficie dos acordos financeiros a partir de alternativas competitivas de troca de emissões de carbono entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

O progresso rumo a uma multilateralidade eficaz e equitativa não tem sido muito animador. As metas do Protocolo de Quioto foram apenas parcialmente cumpridas. Os resultados da 15ª Conferência das Partes da Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática, realizada em Copenhague em dezembro de 2009, ficaram prejudicados, precisamente por não alcançar um acordo sobre metas quantitativas de redução adicional de emissões por parte dos países desenvolvidos. Tampouco foi alcançado acordo explícito quanto aos compromissos financeiros e tecnológicos que apoiem os países em desenvolvimento para que cooperem e com os esforços de mitigação de suas emissões. O Acordo de Copenhague – produto de uma aproximação entre os países que integram o bloco denominado BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e os Estados Unidos – somente foi alcançado nos momentos finais do encontro, visto que não havia consenso.

Este acordo propõe limitar o aumento da temperatura global a dois graus, o que supõe uma limitação da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera a 450 partes por milhão (ppm). Isto

implica reduzir significativamente as emissões de gases de efeito estufa até 2020, alcançando uma diminuição de 50% entre 2020 e 2050. Neste documento foram definidos alguns princípios para que os países desenvolvidos empenhem recursos financeiros, com base no princípio de responsabilidades comuns mais diferenciadas, a fim de que os países em desenvolvimento possam contribuir, voluntariamente, com a redução das emissões e adaptar-se aos efeitos imediatos da mudança climática.

O encontro de Copenhague não rendeu os frutos esperados. Ainda que o debate tenha avançado, o Acordo de Copenhague – que não tem caráter vinculante – foi questionado por muitos países e deverá ser revisado e ratificado pelos Estados-membros, visando a aumentar o grau de compromisso dos países, ao mesmo tempo que o processo de negociação ganha em transparência e inclusão.

Duas modalidades internacionais permanecem abertas para alcançar a segurança climática neste confuso cenário posterior a Copenhague. A primeira aponta para um caminho negociado, com base em valores compartilhados, prazos acordados, critérios e esforços simultâneos alicerçados em responsabilidades comuns, porém diferenciadas, no contexto das negociações multilaterais. A segunda modalidade abre uma rota de iniciativas unilaterais aplicadas de maneira indiscriminada, sem distinção de níveis de desenvolvimento relativo e que obedecem apenas às leis da competência.

Entre as medidas que conformarão esse novo cenário climático-econômico destaca-se a aplicação de normas unilaterais ao comércio – ou a imposição de tributos sobre exportações, com base no conteúdo de carbono das mercadorias exportadas aos países desenvolvidos. Isto incorre em sério risco de que o custo da mitigação acabe, por essa ou outras razões, sendo assumido principalmente pelas economias em desenvolvimento.

São várias as iniciativas nesse sentido. Entre as de maior alcance está a emanada da etapa 2 do processo Grenelle na França, que propõe que rótulos de produtos para o mercado varejista contenham informações sobre o conteúdo de carbono e o impacto ambiental estimado de sua embalagem. Estes fatores são monitorados no Japão, no Reino Unido e em outros mercados de destino das exportações da região.²¹ Os países em desenvolvimento deverão se preparar para não serem surpreendidos por eventual perda de mercado de suas exportações, diante do surgimento de competidores melhor adaptados para cumprir tais exigências.

Em suma, a mudança climática para a América Latina e o Caribe pode apresentar-se tanto como nova restrição ao crescimento econômico quanto – se abordada de maneira oportuna e integrada – como uma oportunidade para a renovação e melhoria das infraestruturas, para o progresso dos processos produtivos, para a criação de meios de transporte mais eficientes e com menores emissões e para a promoção de uma mudança gradativa rumo a um padrão de desenvolvimento com menor conteúdo de carbono.

O contexto ético e o dilema econômico por trás da discussão sobre assuntos climáticos se resumem no fato de a mitigação da mudança climática implicar custos atuais altos para gerar benefícios futuros. O problema que enfrentamos em escala global é que a mudança climática é cumulativa e irreversível. Por conseguinte, quanto maior a demora para atuar, maior é o risco, que possivelmente poderia ser reduzido hoje a custos menores que no futuro (STERN, 2007). Ações de Estado, tanto no âmbito institucional quanto no econômico, serão necessárias para produzir um realinhamento de preços e reorientar os mercados no sentido de alcançar objetivos de longo prazo. A atual lógica mercantil de curto prazo é claramente insuficiente.

Por último, neste documento cabe destacar que, para economias com menores emissões de carbono, a transição poderá ter importantes implicações do ponto de vista da igualdade e da convergência produtiva. Os atores participam do problema de maneira desigual; os países e os grupos de maior renda têm maior responsabilidade em relação às suas causas, além de maior capacidade para mitigar seus efeitos. Os impactos da mudança climática são também desiguais entre os países e dentro deles. Entretanto, a mitigação gradativa poderá reduzir as desigualdades, por exemplo, por meio da

²¹ Veja as iniciativas mais destacadas até 2009 em CEPAL (2009d).

provisão de serviços públicos de melhor qualidade e de grande importância para a qualidade de vida das camadas menos favorecidas.

B. O valor da igualdade diante do futuro

1. Retomando o melhor da política moderna

A crise e o novo cenário internacional, conforme já discutido em páginas anteriores, chegaram à América Latina e ao Caribe em um momento histórico singular e, de certo modo, positivo. Em primeiro lugar, a prevalência de regimes políticos democráticos em toda a região de maneira inédita na história republicana coloca o tema da cidadania no centro da agenda pública, tanto no que se refere a direitos políticos, quanto a direitos civis.

A vida democrática nos países da região também tem colocado os direitos sociais e culturais como enfoque das políticas e da política. O crescimento do gasto público como proporção do PIB e o considerável aumento do gasto social, que em grande medida é investimento social, não ocorrem por acaso. Pode-se dizer isso em relação à implementação de políticas mais ativas de transferências de renda para os setores mais vulneráveis; aos progressos alcançados no direito à saúde e à seguridade social com componentes solidários e maior vocação universal; e à maior presença de políticas de reconhecimento de desigualdades e disparidades em matéria de gênero, etnia, cultura, território e idade.

O caminho que conduziu a essa situação foi longo e não necessariamente linear, mas os progressos são inegáveis. Todas essas conquistas são fruto de um duro e rico processo de aprendizagem política e cultural. Vão ganhando força na região ideias que promovem liberdade, sustentabilidade ambiental, não discriminação nos mais variados campos e respeito à livre determinação dos povos.

Assim, a crise e o novo cenário internacional ficam o desafio de fortalecer – ao invés de reverter – as conquistas sociais e a agenda de inclusão e reconhecimento. Isso não é fácil quando os efeitos da crise acometem o emprego dos mais vulneráveis, os recursos fiscais para a proteção social e as condições para impulsionar maior dinamismo econômico. A mesma dificuldade surge quando a livre determinação se defronta com fatores condicionantes exógenos tão difíceis de controlar como os choques externos e a volatilidade financeira global. No entanto, diante das dificuldades que surgem em um mundo cada vez mais interdependente e instável, o processo histórico de aprendizagem não pode ser esquecido. É exatamente essa aprendizagem que deve orientar a agenda de futuro, sobretudo quando se faz necessário forte vontade política no presente. A iniciativa dos países no sentido de manter o equilíbrio macroeconômico e conter os custos sociais da crise é uma mostra dessa vontade.

É nesse contexto que defendemos a centralidade do tema da igualdade no desenvolvimento. Defender hoje o valor da igualdade é recriá-lo à luz do processo histórico de aprendizagem e das atuais condições de vida no mundo, ou seja, viver a globalização em todos os seus âmbitos. O valor da igualdade, aliado ao da liberdade, é o enfoque mais humano para assumir as tarefas dos tempos modernos.

A igualdade encontra-se no cerne da política moderna e das lutas sociais pela mudança e pelo melhoramento da sociedade. Ao longo dos três últimos séculos, essa igualdade compreende duas dimensões complementares, porém em permanente tensão. A primeira diz respeito à abolição de privilégios e à consagração da igualdade de direitos de todos os indivíduos, quaisquer que sejam suas origens e condições de gênero, nacionalidade, idade, território e etnia. Esta dimensão tem sua melhor expressão nas declarações de direitos humanos afirmadas desde a Revolução Francesa até as das Nações Unidas e nos sucessivos pactos subscritos pela comunidade internacional. Este princípio cristaliza-se na ideia de cidadania como conjunto de direitos e obrigações dos indivíduos; na comunidade política de que estes fazem parte; na existência de marcos institucionais e normativos que dão garantias cidadãs; e em um espaço público no qual os direitos e as obrigações que constituem

a cidadania são exercidos. É este o valor de igualdade que a democracia proclama e que é refletido no sufrágio universal. Sem dúvida, o progresso da democracia política na região responde às demandas da modernidade.

A segunda dimensão se refere à distribuição de recursos na sociedade, o que permite que todos os membros exerçam efetivamente seus direitos. Ela surge de uma inicial debilidade da dimensão da igualdade cidadã, presente há séculos na América Latina e no Caribe. Isto é, a igualdade política perde força caso não reconheça e procure remediar as desigualdades de recursos materiais e simbólicos. Postula-se, então, o princípio de igualdade real ou substantiva nas diversas esferas da vida social em que se afirmam direitos universais. Enquanto a primeira dimensão da igualdade remete à questão dos direitos e ao papel do Poder Judiciário para garanti-los, a segunda remete à justiça social e a uma estrutura socioeconômica e política que a promova. Este é um grande desafio pendente nesta região no qual as disparidades de equidade foram – e continuam sendo – as maiores do mundo.

A igualdade na estrutura socioeconômica remete necessariamente à estrutura produtiva. Referimo-nos principalmente à inserção no sistema produtivo por meio do trabalho. Para isto, é fundamental que a economia e o sistema produtivo tenham distribuição territorial e capacidade para gerar empregos de qualidade. Por esse motivo, os quatro capítulos seguintes tratarão destes aspectos estruturais. O acesso aos recursos produtivos, ao financiamento e aos mercados, o desenvolvimento de capacidades, bem como a disponibilidade de infraestrutura e tecnologia são eixos da igualdade nessa dimensão.

É necessário que a igualdade seja contemplada do ponto de vista da esfera produtiva e da política social. Neste contexto, o gasto social deve ser considerado como investimento social em capacidades humanas e oportunidades produtivas. São estes os fatores que sustentam a base estrutural da igualdade e da desigualdade, sendo fundamental um papel mais ativo por parte do Estado.

Ao longo deste documento, optamos por fazer referência à capacidade humana e não ao capital humano, precisamente porque a igualdade não se resolve mediante um ajuste meritocrático espontâneo. De certo, a educação e o conhecimento são fundamentais para colocar a igualdade no limite entre contribuição produtiva e desenvolvimento social. Porém na igualdade de direitos é muito importante o papel redistributivo do Estado e não somente o “valor” dos indivíduos no mercado. Como cidadãos e cidadãs, os membros da sociedade não podem subordinar seu bem-estar a seu “capital humano”, ou seja, à valorização de suas capacidades em uma relação de oferta e demanda de trabalho, não apenas pelo acesso tão desigual à educação e ao conhecimento, mas também porque exercemos aqui uma opção política e de valores pela cidadania como eixo de inclusão. Não aderimos à premissa que está na origem da teoria do capital humano, a saber, que o eixo de inclusão é o ajuste meritocrático no mercado de trabalho e não a cidadania como titularidade de direitos.

2. Por que uma agenda pela igualdade justamente agora?

Tanto o padrão de globalização das duas décadas que antecederam a crise, quanto os efeitos desta última e o novo cenário mundial, nos convidam a questionar sobre o mundo do qual viemos, o mundo para onde vamos e o mundo para o qual queremos ir. Estas perguntas podem parecer muito amplas mas, se não forem formuladas, não há orientação estratégica para pautar o desenvolvimento

Acreditamos que uma agenda da igualdade hoje é inevitável por várias razões.

Em primeiro lugar, porque maior igualdade em matéria de direitos, oportunidades e bem-estar promove maior sentido de pertencimento à sociedade e, com isso, maior coesão social (CEPAL, 2007a). Sem coesão social dificilmente poderemos enfrentar, como comunidade e país, os desafios de um mundo cada vez mais competitivo e complexo. Se o crescimento tende à concentração de seus frutos, surte um efeito negativo na coesão e na inclusão social que, por sua vez, enfraquece a dinâmica futura do crescimento. À medida que aumenta a lacuna de

expectativas, aumenta a conflitividade social, o que corrói a legitimidade dos governos e ameaça a sustentabilidade do crescimento.

Em segundo lugar, uma sociedade mais integrada é condição para uma sociedade mais produtiva e com maior convergência produtiva. Com efeito, a “competitividade autêntica” (CEPAL, 1990) baseada em maiores capacidades humanas, com melhor inserção produtiva do conjunto da sociedade (e não em baixos salários e sobre-exploração dos recursos naturais) rende maiores receitas em termos do crescimento sustentado de longo prazo. Uma sociedade que difunde de maneira mais igualitária as oportunidades de educação e acesso ao emprego formal dispõe de uma força de trabalho com maiores capacidades e, por vezes, otimiza o uso dessas capacidades para avançar em matéria de produtividade e competitividade e de recursos fiscais para o investimento produtivo e a proteção social. Uma sociedade que universaliza o acesso tempestivo à saúde e à nutrição reduz despesas associadas a doenças e desnutrição, desde aquelas relacionadas à diminuição da produtividade até os custos atribuíveis à morbidez. Uma sociedade com maior nível de equidade provavelmente enfrenta menores custos de segurança cidadã e qualidade da democracia.

A longo prazo, há um círculo virtuoso entre menores disparidades sociais, menores disparidades de produtividade e um crescimento mais dinâmico e sustentado. A evidência é conclusiva, no sentido de que desenvolvimento econômico e igualdade social tendem a convergir. Basta contrastar a distribuição de renda e de outros ativos em sociedades mais pobres e menos pobres.

Em terceiro lugar, maior igualdade no âmbito dos direitos sociais permite maior igualdade em termos de voz e visibilidade políticas. Dito de outro modo, uma maior integração ao trabalho digno, à educação de qualidade, à informação e ao conhecimento e às redes de proteção e interação sociais permite melhorar a capacidade dos cidadãos para participação em instituições políticas e sindicais, no diálogo público, no voto informado, no uso do conhecimento para fazer valer seus direitos no acesso a associações civis e no intercâmbio cultural. Ademais, quanto maior a “voz pública” e a representatividade nas instâncias de deliberação, maior a participação de grupos secularmente excluídos em decisões que apontam para redistribuição de recursos e para universalização da prestação de serviços públicos.

Em quarto lugar, a experiência de crises anteriores na América Latina e no Caribe mostra que seu impacto na pobreza, no bem-estar e na inclusão social geralmente é mais profundo e duradouro que aquele encontrado na dinâmica da economia. Ademais, o padrão de globalização que entrou em crise em 2008 – muito dominado pelo mundo financeiro e sua relativa ruptura com a economia real – mostrou não somente ser muito volátil, mas também muito excludente, ostentando o triste recorde da distribuição mais regressiva dos frutos do progresso da história contemporânea. Isto faz que, a longo prazo, as sociedades sejam mais injustas ou apresentem grandes zonas de vulnerabilidade à pobreza e à indigência. Nesse contexto, a maior igualdade é a referência normativa que orienta ações públicas que buscam reduzir a vulnerabilidade e transformar o crescimento econômico em via de acesso ao bem-estar.

Falamos de igualdade à luz de amarga experiência em matéria de desigualdade. A evidência das últimas duas décadas do século passado na região mostra números vermelhos em termos de igualdade. A nova aliança público-privada resultou em maior segmentação da qualidade dos serviços, nas assimetrias de informação e em maior segmentação territorial, além de não corrigir as desigualdades de origem nas oportunidades de trajetória. A heterogeneidade estrutural – relativa à segmentação no mundo produtivo do trabalho e que a partir daí multiplica as desigualdades sociais em todas as esferas da sociedade – aumentou durante as três últimas décadas na maioria dos países da região. Ademais, a proteção social e a educação são duas áreas em que os arranjos entre Estado, mercado e família exacerbaram a segmentação. Em vez de igualar oportunidades, aumentaram as brechas. Sem dúvida, os esforços na área da política pública – redobrados na década que termina, a fim de reduzir a pobreza, ampliar o acesso à educação e a capacitação e, mais recentemente, mitigar a vulnerabilidade social – são respostas diante dessa avaliação crítica.

O tema da igualdade nos obriga a atentar para o grau de proximidade e distância na sociedade como um todo. Aponta para a redução da distância entre grupos sociais no que se refere ao poder e à riqueza, ou melhor, do acesso a instrumentos que determinam a capacidade de autorrealização. Mais ainda, a passagem da igualdade de oportunidades para um espaço menor em termos de sucessos, ativos e apropriação dos benefícios do progresso não é automática, devido a profundas disparidades de poder, patrimônio, reconhecimento e redes de relações que sempre marcaram nossas sociedades, sobretudo as disparidades entre a forma na qual as pessoas são inseridas na estrutura produtiva e laboral da sociedade, reproduzindo tantas outras brechas. É por isto que agora a igualdade está sendo colocada da forma que a CEPAL, há uma década, resolveu colocar a equidade (CEPAL, 2000): “As fontes das desigualdades se encontram em âmbitos distintos da vida social e econômica e, por isso, as intervenções em prol da equidade devem contemplar essa variedade de âmbitos (...) que têm a ver com a igualdade de oportunidades tanto no início quanto nas trajetórias dos ciclos educativos e do emprego; com a igualdade de oportunidades para ter acesso ao bem-estar material, mas também para participar nas decisões e no espaço público; a igualdade de oportunidades para ter acesso aos sistemas de justiça, à segurança cidadã e a estilos de vida saudáveis; e a igualdade de oportunidades para ter acesso a múltiplas fontes de conhecimento e informação e a redes de apoio social e outros”. Nesse contexto, para ser efetiva ao longo da vida dos indivíduos, a igualdade de oportunidades no ponto de partida requer razoável igualdade de resultados, o que remete novamente ao princípio de igualdade como princípio retificador ao longo do ciclo de vida.

3. Igualdade entre diferentes

No debate político e na agenda pública, as diferenças seculares entre grupos definidos por gênero, etnia, território e idade adquirem visibilidade cada vez maior. A caracterização de cada um desses grupos é fonte cada vez mais valorizada da diversidade. Está presente, para além das demandas de igualdade perante a lei, nas lutas pela identidade e por um reconhecimento de problemas e projetos coletivos, seja de gênero, etnia, idade outras condições específicas. Entretanto, a discriminação e a exclusão histórica fazem que, hoje em dia, grupos definidos por estas categorias (e a causa de seu pertencimento a elas) padeçam os maiores níveis de vulnerabilidade e exclusão. Esse é o paradoxo.

Nesse contexto, a agenda da igualdade deve incluir, como complemento, a agenda da diferença. Porém, em nenhum caso deve-se fazer da diferença um eufemismo da desigualdade, mas sim motivo de avanço rumo a maior igualdade entre desiguais. A tarefa de tornar efetiva a universalização dos direitos e a igualdade diante da lei obriga a considerar as diferenças. Não somente pelas assimetrias em termos de acesso à plena titularidade de direitos políticos e sociais, mas também porque o reconhecimento da diversidade clama, conseqüentemente, por políticas de ação afirmativa para fazer de todos e todas cidadãos plenos. Isto obriga a ampliar o conceito secular dos direitos com vista a uma visão mais inclusiva da igualdade, considerando, por exemplo, o recurso institucional das discriminações positivas em favor das categorias desfavorecidas ou da paridade nas questões de gênero.

A desconsideração dessas diferenças em nome de uma igualdade abstrata e genérica oculta o fato de os seres e grupos humanos terem diversas maneiras de se tornar sujeitos de sua história. Assim, a cidadania “genérica” pode ser fonte de discriminação ou desigualdade real para grupos específicos, caso estes fatores não sejam considerados. Cidadania ou igualdade de direitos, justiça social ou igualdade substantiva e reconhecimento da diversidade ou da igualdade na diferença são três componentes do conceito de igualdade que não podem subordinar-se um ao outro e que em conjunto constituem o conceito de igualdade que postulamos.

Ampliar o horizonte da cidadania e das políticas a campos como as relações de gênero, a identidade de etnias e povos, a preservação do meio ambiente, o acesso à comunicação a distância, a gestão local e regional requer mudanças institucionais importantes. Desconsiderar as diferenças e estes âmbitos emergentes na agenda da igualdade reforça a histórica propensão, nas sociedades latino-americanas e caribenhas, de conviver com cidadãos de primeira e de segunda categorias.

4. Dívidas pendentes que se entrecruzam

A região da América Latina e do Caribe é pródiga em desigualdades. O indicador agregado de distribuição da renda é útil não somente por tratar com eloquência as disparidades que atravessam a região, mas também porque – por trás das disparidades de renda, ou mesmo nelas – encontram-se refletidas disparidades que se reforçam entre si, como círculo vicioso.

De um lado, as disparidades em matéria de educação e conhecimento são observadas em matéria de desenvolvimento humano; por isto é vital não somente a educação, mas também a nutrição, a saúde preventiva e a capacitação. As disparidades no conhecimento são disparidades no exercício positivo da liberdade, entendida como conjunto de capacidades para levar adiante projetos de vida. Na região, completar o ensino médio é a regra entre jovens do quinto quintil e a exceção entre jovens do primeiro quintil, como poderá ser visto no capítulo VI. Sendo o ensino médio completo requisito básico para se ter acesso a opções de trabalho que permitam romper a reprodução intergeracional da pobreza, esta lacuna educativa perpetua a desigualdade ao longo da vida e entre gerações.

Por outro lado, as disparidades na produtividade são percebidas no bem-estar e na autorrealização no trabalho. O nível socioeconômico de origem e o nível educacional marcam consideravelmente os destinos profissionais de baixa ou alta produtividade, o que supõe a existência de disparidades de renda, de acesso a redes sociais, de reconhecimento coletivo aos esforços próprios e de qualidade da vida cotidiana. A chamada heterogeneidade estrutural abordada no terceiro capítulo consagra desigualdades que se reforçam entre si nas áreas de educação, desempenho produtivo, conexão com mercados, incorporação de avanços técnicos, estabilidade contratual e negociação política. Esta heterogeneidade não pode ser superada com políticas redistributivas como as transferências diretas aos domicílios; é necessário orientar estas transferências para que surtam impacto positivo nas capacidades produtivas dos indivíduos; assim como é preciso também investir na estrutura produtiva para melhorar a oferta de empregos.

As disparidades na proteção social caracterizam distintas formas de vulnerabilidade, entre elas, riscos de pobreza e indigência, doença, desemprego e velhice sem rendas. Em toda a região, as disparidades de educação e produtividade são muito agudas e a proteção social muito segmentada em termos de redes e serviços oportunos. Uma baixa porcentagem da população economicamente ativa contribui para a seguridade social, em um contexto em que as pensões solidárias são incipientes. A saúde tem sido objeto de privatização, com sua qualidade pulverizada de acordo com a capacidade de pagamento; ao mesmo tempo, o seguro-desemprego constitui uma dívida pendente.

As desigualdades em matéria de educação, proteção social e produtividade são nutridas (e também alimentam) disparidades históricas por razões de raça e etnia, gênero e territorialidade. As desigualdades de gênero se expressam, de um lado, em formas diversas de discriminação no mundo do trabalho (rendas mais baixas, maior desemprego e emprego menos protegido) e, de outro, na falta de remuneração e no pouco reconhecimento da economia do cuidado, essencial na reprodução social e deixado a cargo sobretudo das mulheres. Os indígenas e os afrodescendentes, assim como a população rural, são mais pobres, menos escolarizados, têm rendas mais baixas, menor proteção social e acesso restrito à justiça e às políticas. As desigualdades territoriais também se refletem na segregação urbana, visto que os bairros pobres têm serviços precários e acessos restritos (escolas de má qualidade, ambientes tumultuados, maior exposição à violência, menor oferta de empregos, serviços de saúde mais precários, menos capital social).

Essas dívidas pendentes na agenda de igualdade serão abordadas nos capítulos III, IV, V e VI que tratarão da produtividade, do território, do emprego, da proteção social e da educação, respectivamente.

C. As questões que se apresentam

As análises contidas no presente documento tem como base evidências históricas no contexto dos desafios do novo cenário mundial e aqueles exigidos pelo valor da igualdade. As ideias da CEPAL

são realizadas e recriadas à luz da mudança de época, em temas como pacto fiscal, desenvolvimento produtivo, proteção social, convergência territorial, geração de capacidades pela educação e pelas oportunidades de emprego. Ademais, articulam a agenda da igualdade com diversas dimensões, buscando cunhar uma visão estratégica do desenvolvimento no mundo atual, o que leva a uma reformulação completa do papel do Estado em distintos âmbitos.

Esta visão estratégica apoia-se em seis grandes pilares, objeto dos seis capítulos deste documento. O capítulo II apresenta uma descrição sobre o ambiente macroeconômico necessário para dotar o crescimento econômico de uma dinâmica sustentável a longo prazo. Destaca a necessidade de aprender a partir da experiência para assegurar proteção contra a volatilidade global, de gerar sinais e incentivos adequados ao investimento produtivo e de encurtar as distâncias entre PIB real e PIB potencial. Mostra como muito poderá ser feito em matéria de política fiscal, monetária, cambial e de reforma do mercado externo de capitais. A partir da aplicação de políticas adequadas, é possível dar maior impulso ao crescimento e melhorar sua qualidade, o que resultará em impactos positivos no emprego e em maior folga fiscal para as políticas públicas de fomento produtivo e de proteção e promoção social. O aumento da qualidade implicará também crescimento com equidade, diferente do que tem prevalecido em décadas anteriores.

O capítulo II ressalta a importância de crescer de forma contínua e estável, o que é decisivo para recuperar as condições necessárias ao enfrentamento dos imensos atrasos sociais existentes na América Latina e no Caribe. Lamentavelmente, a crise financeira mundial e seus efeitos na América Latina e no Caribe interromperam um ciclo auspicioso de crescimento com estabilidade na região, iniciado em 2003, que havia revertido a tendência de duas décadas de elevado desemprego e crescente informalização e precarização das relações de trabalho. Em suma, novos desafios foram somados aos anteriormente colocados para alcance de um desenvolvimento econômico e social convergente com as aspirações e os direitos da cidadania.

O crescimento contínuo e estável analisado no capítulo II pode favorecer, por meio de distintos mecanismos, não somente a melhoria do bem-estar, mas também a redução da desigualdade de que tratam os capítulos III a VI. Entre os pontos mais importantes que precisam ser considerados em relação à igualdade estão os seguintes:

- i. O ritmo e a estabilidade do crescimento afetam o grau de homogeneidade produtiva alcançado durante o processo de crescimento e a correspondente convergência na qualidade dos postos de trabalho que vão sendo criados, assim como no rendimento dos trabalhadores.
- ii. O ritmo e a estabilidade do crescimento determinam o aumento do excedente econômico e, dessa maneira, concedem à sociedade e ao Estado a possibilidade de reduzir as desigualdades entre territórios que consolidam e acentuam a desigualdade produtiva e laboral por meio de programas e projetos públicos.
- iii. O ritmo e a estabilidade do crescimento e o aumento correspondente do excedente econômico facultam à sociedade e ao Estado as margens fiscais que permitirão, gradativamente, introduzir a proteção social necessária com critério de universalidade. Dessa forma, instala-se um círculo virtuoso que vincula maior estabilidade econômica, maior convergência produtiva e ocupacional e generalização do bem-estar, assim como garantia de aquisição da plena cidadania pela população como um todo, por meio da educação, da saúde, da previdência e da assistência aos pobres, entre outros fatores.

No capítulo III é apresentada a queda de convergência produtiva em dois sentidos. O primeiro é o da heterogeneidade estrutural, ou seja, as persistentes e as profundas disparidades de produtividade entre setores, dentro de cada setor e no emprego. Essas lacunas, como se sabe, constituem um núcleo duro do qual se expande a desigualdade a toda a sociedade, exacerbando as disparidades em termos de capacidades e oportunidades. O segundo sentido da convergência produtiva é o estreitamento das brechas de produtividade entre as economias latino-americanas e caribenhas, de um lado, e das economias mais desenvolvidas e mais dinâmicas, de outro. Será

mostrado que os avanços na produtividade das economias da região são muito lentos, que requerem maiores esforços de investimento público e privado, bem como incentivos adequados e políticas públicas ativas. Neste documento é mostrada a necessidade de abordar de maneira complementar ambos os desafios em matéria de convergência produtiva, para dentro e para fora, com um padrão energético mais consistente com a sustentabilidade futura. Nesse eixo, convergem, precisamente, mais competitividade, mais equidade e maior inclusão social. O que se propõe então é um desenvolvimento mais sustentável em todos os sentidos.

No capítulo IV, os desafios de convergência produtiva e igualdade social são apresentados no contexto territorial. A aguda heterogeneidade territorial e as dinâmicas de crescimento e articulação produtiva são examinadas, bem como seus efeitos sobre o acesso ao bem-estar e sobre a pobreza. É mostrado também que o território passa por mudanças e que, para caracterizar um território, não basta fotografar o momento estático, mas também filmar toda a sua trajetória. A análise realizada neste capítulo permite visualizar até que ponto as disparidades territoriais reforçam as disparidades nacionais no desenvolvimento econômico e social que, por sua vez, são reforçadas por estas. Além disso, apresenta a importância de ativar sinergias com critério de articulação espacial, assim como a necessidade de formular reformas no âmbito fiscal que permitam nivelar o campo de jogo entre unidades administrativas e territoriais distintas.

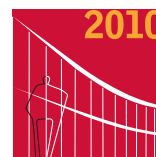
No capítulo V é esclarecido o vínculo entre o mundo do trabalho e o da inclusão social e da igualdade de oportunidades. Sob essa ótica, é abordada tanto a dinâmica do emprego quanto a da institucionalidade laboral. Inquestionavelmente, o emprego representa o elo que vincula a produtividade com a igualdade, pois, além de ser o expediente principal da geração de rendas dos domicílios, constitui elemento-chave na proteção social, no processo de aprendizagem ao longo da vida e na associação com outros em busca da conquista de direitos e aspirações. Por isso, a alta proporção da população economicamente ativa engajados em empregos de baixa produtividade, as marcadas disparidades salariais, as mais baixas taxas de emprego entre pobres e indigentes e a condição especialmente desvantajosa de inserção de mulheres e jovens ferem a igualdade e a produtividade agregada. Daí a importância de contar com políticas ativas para melhorar a qualidade do emprego, as capacidades e a empregabilidade da força de trabalho, as políticas de salário-mínimo e a coordenação entre a institucionalidade laboral e a proteção social.

No capítulo VI é destacado o papel central do Estado e das políticas sociais para dotar a agenda da igualdade de seus pilares de proteção e promoção social. É demonstrada a dinâmica das desigualdades sociais em matérias essenciais, como as rendas dos domicílios e a educação. São destacadas as evoluções do gasto social, demonstrando a vontade dos governos de conferir maior preeminência ao papel do Estado na provisão de bens públicos, mas também, por vezes, as insuficiências nesta matéria e o baixo efeito redistributivo desses gastos. Mediante simulações, são demonstradas lacunas em matéria de proteção social em diferentes contextos, sua importância na agenda da igualdade e seus custos potenciais como porcentagens do PIB. Isto permite ponderar o esforço requerido para diminuir importantes lacunas em matéria de proteção social e dilemas em torno de como aumentar e reorientar as transferências públicas. Por último, são abordados os grandes desafios educacionais na agenda da igualdade, com destaque para a redução das disparidades de qualidade dos processos de aprendizagem e para a tendência rumo à universalização da cobertura pré-primária e do egresso de educação secundária.

No último capítulo são resumidos os grandes desafios políticos assinalados nos capítulos anteriores e o novo papel do Estado para superá-los. Nesse sentido, destaca-se a existência de um crescente consenso acerca do papel decisivo do Estado para garantir os bens públicos, dinamizar o crescimento, fomentar o desenvolvimento produtivo, nivelar o campo de jogo no vetor territorial, coordenar a transição demográfica com políticas igualitárias na perspectiva de ciclos de vida e gerar consensos em torno de pactos fiscais com claro efeito redistributivo. Trata-se de um Estado de bem-estar e não de um Estado subsidiário; que avança para uma estrutura tributária e um sistema de transferências redistributivas que permitem instituir a solidariedade social no cerne da vida coletiva;

que não pretende ser nem maximalista nem invasivo, mas que também reconhece a prioridade de uma reforma fiscal para o avanço rumo a uma verdadeira igualdade de direitos e oportunidades; e que, além disso, reconhece o crescimento como condição necessária ao desenvolvimento e busca complementá-la com outras condições que são, ao mesmo tempo, meios e fins do desenvolvimento (emprego de qualidade, coesão social e sustentabilidade ambiental).

A evidência da crise e as respostas efetivas frente a seus eventuais custos reforçam a importância do Estado, das políticas contracíclicas e da proteção social. Diante da volatilidade financeira e da certeza de que os agentes econômicos não resolvem tudo nem representam o interesse público, surge a importância da política como âmbito privilegiado para a tomada de decisões e a construção de consensos amplos e de orientação do desenvolvimento. Trata-se de uma política que deve melhorar em qualidade, transparência e efetividade, conforme os desafios da democracia do século XXI, do novo cenário mundial diante da crise e da crescente complexidade de nossa sociedade. É fundamental o respaldo que os pactos fiscais e os pactos sociais, cristalizados em leis, normas e comportamentos coletivos, possam oferecer às políticas aqui propostas para o desenvolvimento que queremos.



Política macroeconômica para o desenvolvimento: da experiência adquirida à inflexão necessária

A. Introdução

A América Latina e o Caribe podem crescer mais e melhor. Para isso, é necessário não somente alcançar maior dinamismo econômico, mas também alcançar maiores níveis de inclusão, igualdade social, investimento produtivo e emprego de qualidade e menor exposição ao impacto da volatilidade externa.

A tarefa não é simples e requer políticas em várias frentes, com destaque para a política macroeconômica. Como mostra a história recente avaliada no presente capítulo, essa política não é neutra em relação à evolução da economia e à inclusão social. Ao contrário, existe estreita e significativa relação entre a orientação macroeconômica e a volátil e fraca dinâmica do desenvolvimento da região; os baixos níveis de investimento produtivo e o escasso incremento da produtividade.

A produção e o emprego vem sendo submetidos aos intensos altos e baixos cíclicos da demanda global e da taxa de câmbio, variáveis-chave da macroeconomia, ou seja, do ambiente em que atuam os produtores de bens e serviços.

Este ambiente é resultado, principalmente, dos efeitos e inter-relações das políticas fiscal, monetária e cambial com o mercado externo, do mercado de capitais interno e da conta de capital. O ambiente macroeconômico afeta a velocidade do crescimento econômico e a distribuição de seus frutos, o que repercute na situação laboral e a na força da política social.

A atual crise global reforça o que foi apresentado sobre o papel fundamental do estilo de fazer política macroeconômica, bem como a importância de avaliar as modificações requeridas pelas práticas vigentes. Nesse contexto, é fundamental que a política macroeconômica avance e adote um enfoque que priorize de maneira explícita o desenvolvimento produtivo, nivelando para cima as capacidades

e oportunidades sociais. Desse modo, haverá diminuição das disparidades de produtividade, gerando sustentabilidade para redução efetiva das desigualdades. Será necessária uma concepção de estabilidade que, além do controle da inflação, impulsione o desenvolvimento. Será necessário ainda que a visão excessivamente compartimentada da micro e da macroeconomia seja substituída por um enfoque integrado que dê adequada atenção às inter-relações entre ambas.

Essas inter-relações traduzem-se em efeitos estáticos e dinâmicos. Os primeiros incluem a taxa de utilização da capacidade produtiva disponível de trabalho e capital, cujos altos e baixos causam disparidades recorrentes e substanciais entre a capacidade instalada (PIB potencial) e o PIB real. Essas disparidades e a volatilidade de certas variáveis, como a taxa de câmbio real, exercem efeitos dinâmicos, ao mesmo tempo que o ambiente macroeconômico exerce impacto múltiplo sobre diversos fatores: a taxa de investimento e sua incidência no desenvolvimento futuro; a intensidade do valor agregado gerado pelas exportações e a sua inter-relação com o restante da produção interna; a inovação; o desenvolvimento das pequenas e médias empresas; e a formalidade ou a precariedade do mercado de trabalho. Em suma, o estilo da política macroeconômica provoca um efeito significativo em todas essas variáveis – que condicionam o dinamismo e a qualidade do desenvolvimento – e tem tido efeito decisivo no modesto crescimento do PIB regional que, no período 1990-2008, foi de 3,2% em média, por ano. À medida que essa queda de dinamismo é associada também a uma rígida difusão de capacidades e de oportunidades, as enormes disparidades de produtividade entre grupos e pessoas reproduzem-se, perpetuando assim as disparidades sociais, cuja magnitude coloca a América Latina e o Caribe na triste categoria de zona geográfica mais desigual do mundo.

Não obstante, os resultados registrados no controle da inflação e na maior disciplina fiscal, é preciso avançar rumo a um ambiente macroeconômico mais propício para os agentes do desenvolvimento econômico, isto é, os diversos setores que geram o PIB. As empresas, os empresários e os trabalhadores estiveram sujeitos a uma considerável instabilidade da demanda agregada, de acesso a crédito e das taxas de câmbio reais, o que desestimulava a formação de capital, o emprego e a produtividade. Nesse sentido, os fluxos de capitais financeiros têm desempenhado papel central.

A seção B deste capítulo sintetiza os diversos êxitos e fracassos das economias dos países da América Latina e do Caribe, a partir do início da década de noventa. De um lado, são destacados êxitos no controle da inflação, na disciplina fiscal e no dinamismo exportador. De outro, é mostrado que o crescimento gradativo do PIB e o investimento produtivo foram insuficientes, desestimulados por políticas macroeconômicas mal coordenadas entre si e com os ciclos econômicos.

A seção C analisa as razões por trás de um desempenho tão medíocre. Examina a estreita associação entre os resultados registrados e a intensa instabilidade exibida pela demanda agregada, e a taxa de câmbio enfrentada pelos diversos agentes. A instabilidade se deu, sobretudo, devido aos recorrentes choques externos que afetaram os fluxos de capitais e, no período mais recente, também aos termos de troca. Estes choques externos não costumam ser neutros, em termos da forma como seus custos são distribuídos ao longo do tempo e entre distintos grupos socioeconômicos. Cabe mencionar que o processo para correção dos danos sociais ocasionados por esses choques tem sido bem mais lento que a recuperação diante das quedas do PIB *per capita*, ocorrida após a crise da dívida dos anos oitenta. No entanto, a distribuição de renda é afetada e a vulnerabilidade social exacerbada.

A seção D examina os efeitos da instabilidade acima citada, especialmente a geração de lacunas recessórias entre o produto potencial (ou fronteira produtiva) e o PIB real. Conforme será mostrado, essas disparidades exercem efeito adverso nos balanços das empresas e das suas expectativas, assim como no emprego. Nos últimos anos, especialmente, a instabilidade da atividade econômica tem sido provocada pela subutilização da capacidade produtiva para o mercado interno, que atualmente constitui cerca de 80% do PIB regional. Esta é a parte do PIB que mais depende do desempenho macroeconômico nacional, objeto deste capítulo. Em seguida, o capítulo analisa as consequências das frequentes conjunturas recessórias, que resultam em menores taxas de investimento produtivo e diminuição das fontes de emprego. Isto conduz não apenas ao aumento do desemprego

e, conseqüentemente, da pobreza mais generalizada, mas também ao aumento do trabalho informal (muito comum entre a população economicamente ativa dos países da região) e, em grande medida, explica a heterogeneidade estrutural e a reprodução das desigualdades. Esta heterogeneidade é abordada de forma mais detalhada no capítulo III.

A seção E apresenta lições e propostas de políticas de enfoque macroeconômico para o desenvolvimento, centradas nas políticas fiscal, monetária, cambial e de mercado de capitais, incluindo o sistema financeiro nacional e a conta de capitais estrangeiros. A mensagem central é a necessidade de um manejo coordenado de todas estas áreas da política econômica, a fim de que o ambiente macroeconômico possa estimular a formação de capital, a inovação e uma vigorosa criação de emprego de qualidade.

B. Êxitos e fracassos das reformas macroeconômicas desde os anos noventa

1. Êxitos

A região da América Latina e do Caribe foi cenário de intensos processos inflacionários marcados por claros episódios de hiperinflação, a exemplo da taxa média de inflação de 1,667%, registrada para a região em 1990.¹ Em muitos casos, os excessos inflacionários tinham origem em enormes desequilíbrios fiscais e no financiamento de déficits por meio da emissão monetária pelos bancos centrais, que provocava grandes desequilíbrios entre a demanda agregada gerada e a capacidade produtiva. Por conseguinte, muitos países da região exibiam notáveis desequilíbrios macroeconômicos, originados em falhas da gestão interna. Choques nas condições do comércio exacerbaram essa situação. Com suas muito rendas externas concentradas em exportações de alguns poucos produtos de recursos naturais, cujos preços sofreram grande volatilidade, esses países passaram a sofrer pela baixa disponibilidade de moeda estrangeira. Diante da ausência de fundos de estabilização, a instabilidade teve impacto cíclico na demanda agregada e na taxa de câmbio.

A instabilidade macroeconômica, provocada por políticas formuladas com perspectivas de curto prazo e em reação a pressões contingentes, seja econômicas políticas, tende a gerar níveis de incerteza que afetam o investimento produtivo e o crescimento (CEPAL, 2008b). Uma das manifestações mais comuns dessa instabilidade foi a volatilidade dos preços relativos associada à inflação elevada que, tal como mostra a experiência da região, tende a encurtar os horizontes de decisão e contratação, impede o direcionamento das poupanças para o investimento, dificultando e deteriorando a qualidade informativa do sistema de preços, o que constitui grande obstáculo para a avaliação eficaz dos projetos de investimento.

Em direta relação com essa instabilidade, a experiência histórica da região mostra que a solvência do setor público é fator crucial. Os problemas orçamentários do governo muitas vezes se manifestam na forma de pressões sobre a administração monetária. Uma definição clara dos objetivos e das modalidades de ação da política econômica é condição crucial para diminuir incertezas, expandir horizontes de decisão e coordenar, de maneira adequada, as previsões para o futuro. Em particular, isto inclui oferecer, como bem público, um cenário relativamente previsível da inflação.

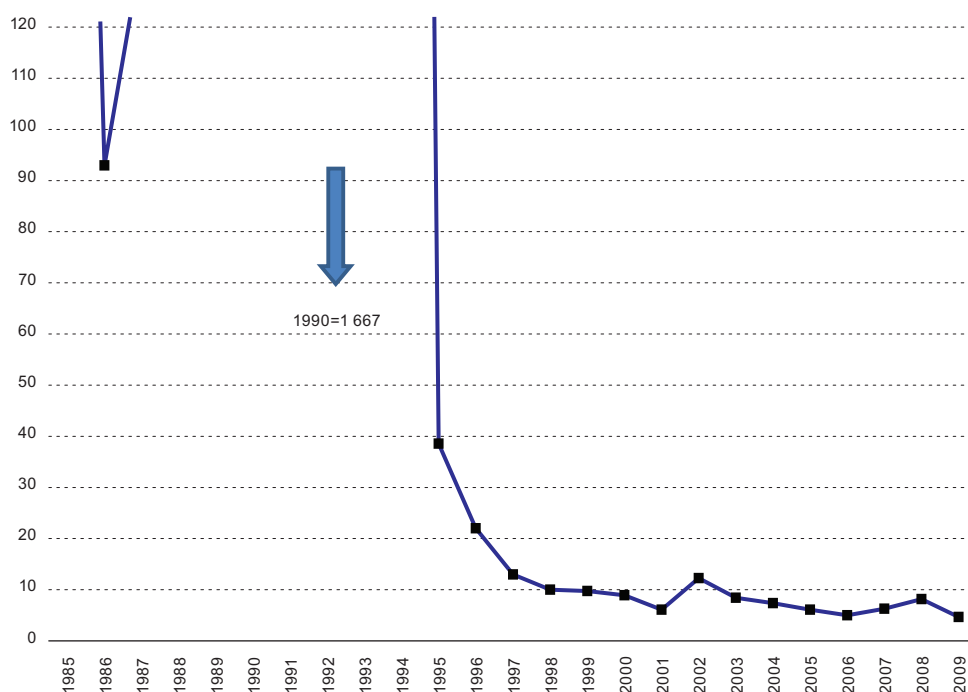
Conscientes das causas da instabilidade macroeconômica, os governos que levaram a cabo as reformas dos anos noventa priorizaram a luta contra a inflação e a imposição da disciplina fiscal, ao mesmo tempo que procuraram proteger a gestão monetária das pressões. Buscaram, sobretudo, manter a inflação em taxas moderadas, sem muita volatilidade. Dessa forma, a política monetária,

¹ A média regional – que considera 19 países – ponderada pela população é de 1,667%, devido a uma inflação de mais de 2.000% na Argentina e no Brasil, e de 7.500% no Peru e na Nicarágua. A média simple regional alcançou 1,087% em 1990.

muitas vezes, atuava de forma totalmente independente das outras áreas da política macroeconômica, tendo como objetivo único ou prioritário o controle da inflação.

Em meados da década de noventa a inflação já havia sido domada e, a partir de 1997, a taxa anual alcançou um patamar abaixo dois dígitos (veja Gráfico II.1).

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): TAXA DE INFLAÇÃO ANUAL, 1985-2009^a
(Em porcentagens, dezembro a dezembro)



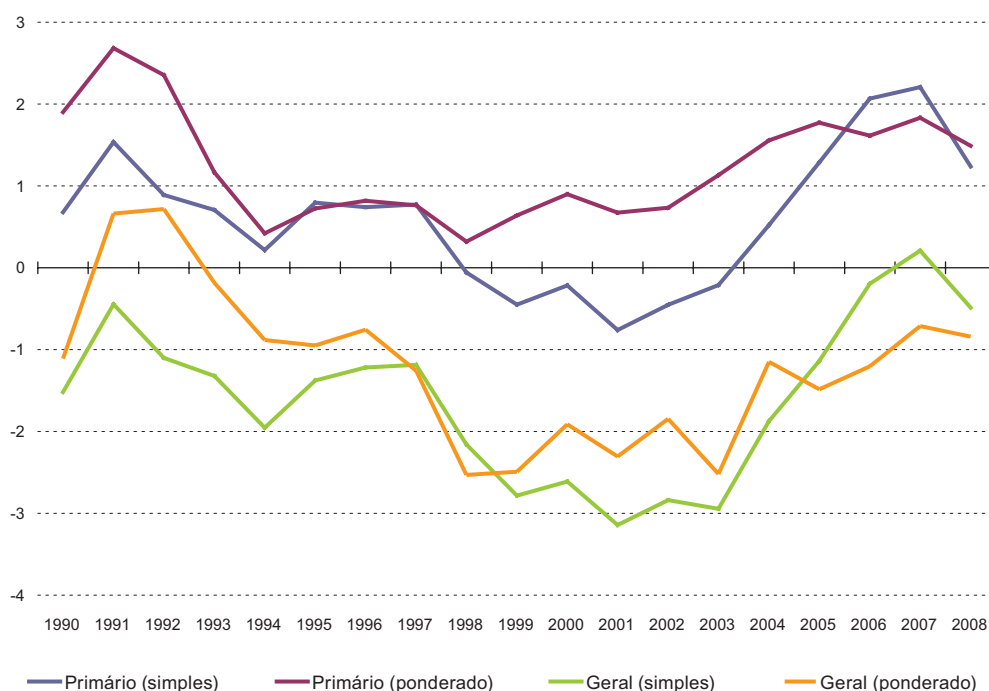
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base em números oficiais.

^a Os números correspondentes a 2009 são preliminares.

O controle da inflação foi associado a medidas projetadas para estabilizar o nível de preços e corrigir o funcionamento dos mercados. As melhoras substantivas nos balanços fiscais foram decisivas, especialmente nas economias que haviam experimentado a hiperinflação. A gestão orçamentária e o desempenho fiscal melhoraram consideravelmente: nos cinco anos anteriores ao contágio provocado pela crise asiática de oitenta, o déficit fiscal foi de, em média, 1,5% do PIB - em contraste com os 3,9% registrados nos anos oitenta. Devido à crise, esses fatores sofreram deterioração, retornando em seguida a níveis que apontam uma melhora, desde 2004 (veja Gráfico II.2). Em média, a região manteve superávits primários durante vários anos, o que permitiu que alguns países, aproveitando receitas de exportações com preços acima do esperado, constituíssem fundos de estabilização. Por sua vez, a expansão monetária destinada a financiar o déficit público - causa frequente de hiperinflação no passado - quase cessou e os déficits, já bastante diminuídos, puderam ser financiados pelo mercado financeiro.

Gráfico II.2
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): RESULTADO PRIMÁRIO E GLOBAL
 DO GOVERNO CENTRAL, 1990-2008 ^a**

(Em porcentagens do PIB, médias simples e ponderadas)



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

^A Médias simples dos 19 países e ponderadas pelo PIB real. O coeficiente de correlação entre as duas curvas —déficit primário e déficit global— é de 67% e 71%, respectivamente.

A propósito, o volume das exportações cresceu com grande velocidade desde os anos oitenta - cerca de um terço mais rápido que o comércio mundial - alcançando uma diversificação (ainda que modesta) em termos de artigos exportados e de mercados de destino, o que permitiu que vários países acumulassem reservas internacionais substanciais.

Havendo implementado três pré-condições – inflação baixa, balanço fiscal sob controle e promoção das exportações – os defensores da abordagem “ortodoxa” acreditavam que a retomada econômica ocorreria de forma espontânea, ao mesmo tempo que o grau de intervenção governamental nos mercados da região diminuiria (BURKI e PERRY, 1997; BID, 1997). As intensas iniciativas de liberalização das importações, do mercado financeiro interno e da conta de capital também foram de importância estratégica para impulsionar o desenvolvimento, em paralelo com as conquistas macroeconômicas.

2. Os fracassos na perspectiva do desenvolvimento

A grande maioria dos países da região acataram os requisitos de equilíbrio macroeconômico prescritos do que foi denominado de Consenso de Washington. Contudo, os resultados em termos de crescimento econômico e equidade social foram fracos, compensados apenas em parte pela

recuperação registrada em 2004-2008. Conforme mostrado no Quadro II.1, a média do crescimento anual foi de apenas 3,2% no período 1990-2008. Em termos de crescimento anual do PIB *per capita*, a região mostra claro crescimento de 1,7% para esse período; muito abaixo dos 4,1% registrados na Ásia oriental, e no mesmo patamar que os Estados Unidos, cuja renda *per capita* é quase cinco vezes maior que a da região.²

Os antecedentes dessa flutuação ou variação do PIB e seus efeitos negativos são evidência de que a política macroeconômica focalizada nos dois pilares – baixa inflação e disciplina fiscal – não obtiveram resultados satisfatórios na perspectiva do desenvolvimento. No que diz respeito aos equilíbrios macroeconômicos, intensas oscilações na taxa de expansão do PIB, experimentadas na maioria dos países da região, não tanto por mudanças estruturais ou alterações microeconômicas abruptas, mas sim por outras variáveis macroeconômicas associadas sobretudo às entradas e às saídas de capitais financeiros externos, refletidas em substanciais variações da demanda agregada, da taxa de câmbio e das expectativas ou do ânimo dos atores econômicos.

O mais determinante dessas mudanças macroeconômicas, que deram origem a disparidades recessivas em grande parte do período 1990-2009, foram as variações cíclicas das entradas e saídas de capitais externos. A instabilidade resultante exercem uma forte influência regressiva sobre as condições sociais e a equidade. Nesse sentido, pode-se afirmar que a volatilidade castigou os setores mais vulneráveis e distribuiu os custos e os benefícios de forma muito desigual.

Assim, em 2008 o salário real médio situava-se ligeiramente acima do nível registrado antes da chamada crise da dívida do início dos anos oitenta. O leve aumento do PIB por trabalhador, de 0,7% ao ano no período 1990-2008, conforme mostra o Quadro II.1, não parece ter refletido substantivamente em acréscimo das rendas salariais, apesar do considerável aumento durante o período 2003-2008, que apenas compensou as perdas anteriores. Além disso, os salários refletem somente o que ocorre no mercado de trabalho formal. Bem mais graves são os efeitos no segmento informal, que corresponde, a grosso modo, à metade da população ocupada em zonas urbanas, assim evidenciando a precariedade dos mercados de trabalho da região. A informalidade aumenta durante os períodos de recessão e está associada a condições de trabalho mais precárias e quedas de rendas provenientes de salários, a exemplo do que ocorreu durante a chamada crise da dívida e durante a recessão de 1998-2003 (TOKMAM, 2004). Com a significativa recuperação do emprego e dos salários entre 2003 e 2008, supunha-se que o coeficiente Gini médio da região passaria por uma redução da ordem de 4%, em comparação com o de 2002. Entretanto, em 2008, mesmo antes da chegada da crise global, a distribuição de renda continuava muito desigual (CEPAL, 2008a).

² De 1998 a 2008, o crescimento do PIB foi de, em média, 3,2%, número similar ao que foi registrado nos primeiros anos da aplicação do consenso de Washington. Em geral, aceita-se o fato de que as reformas requerem tempo para surtir seus efeitos plenos. Não obstante a maior maturidade do processo durante o período mais recente, a América Latina não conseguiu melhorar o medíocre registro de crescimento econômico, estabilidade da economia real e melhora substantiva do grau de equidade oriundos do funcionamento dos mercados.

Quadro II.1
AMÉRICA LATINA E CARIBE (19 PAÍSES): CRESCIMENTO DO PIB, 1971-2009
(Em taxas de variação anual)

	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
Antígua e Barbuda	0,3 ^a	6,8	3,2	3,3	6,7	4,9	4,2	-6,6 ^b
Argentina	2,8	-1,0	5,0	-1,3	8,4	3,0	3,8	0,9
Bahamas	...	...	1,3	2,6	1,6	2,2	1,8	-3,9 ^b
Barbados	3,9 ^c	1,4	0,1	1,2	3,1	2,0	1,2	-3,6 ^b
Belize	5,1 ^d	4,9	2,0	7,3	3,5	5,6	4,1	-0,5 ^b
Bolívia (Estado Plurinacional da)	3,9	-0,3	4,3	2,5	4,8	3,5	3,9	3,5 ^b
Brasil	8,6	2,3	2,0	1,5	4,6	2,9	2,5	-0,2
Chile	2,5	2,8	7,0	2,7	4,8	3,6	5,0	-1,5
Colômbia	5,4	3,7	3,9	1,1	5,3	3,0	3,4	0,4
Costa Rica	5,7	2,4	4,7	4,8	5,9	5,3	5,0	-1,2 ^b
Cuba	...	...	-3,3	3,4	8,1	5,6	1,8	1,4
Dominica	...	4,2	3,3	-0,2	4,9	2,1	2,6	-1,5 ^b
Equador	9,1	2,1	2,8	2,0	5,4	3,5	3,2	0,4
El Salvador	2,4	-0,9	5,2	2,6	3,3	2,9	3,9	-3,5
Granada	17,6 ^e	11,3	1,6	5,6	1,8	3,9	2,9	-5,0 ^b
Guatemala	5,7	0,7	4,0	3,5	4,4	3,9	4,0	0,6
Guiana	2,2	-3,1	5,8	0,4	2,6	1,4	3,3	0,9 ^b
Haiti	5,2	-1,0	-0,4	0,8	1,1	0,9	0,4	2,9
Honduras	5,5	2,7	3,3	3,0	5,8	4,3	3,9	-2,1
Jamaica	-0,7	3,1	1,7	1,0	1,2	1,1	1,3	-3,0 ^b
México	6,5	1,4	3,1	2,9	3,5	3,1	3,1	-6,5
Nicarágua	1,0	-1,4	2,4	3,5	4,0	3,7	3,2	-1,5
Panamá	5,6	0,9	5,6	3,5	9,2	6,1	5,9	2,4
Paraguai	8,8	3,1	3,2	0,3	4,8	2,3	2,7	-3,5
Peru	3,9	-0,7	3,9	2,0	7,6	4,5	4,3	0,9
República Dominicana	7,2	3,3	4,5	4,5	7,0	5,6	5,2	3,5
São Cristovão e Névis	5,7 ^e	6,3	4,6	2,1	5,1	3,4	3,9	-8,5 ^b
São Vicente e Granadinas	6,4 ^f	6,4	3,4	3,4	5,5	4,4	4,0	-0,2 ^b
Santa Lúcia	4,4 ^e	7,4	2,9	1,5	3,8	2,5	2,7	-3,8 ^b
Suriname	2,1 ^f	0,6	-0,5	3,0	4,2	3,5	1,8	2,5 ^b
Trinidad e Tobago	5,3	-2,7	2,9	8,3	6,9	7,7	5,7	-0,5 ^b
Uruguai	2,7	0,4	3,9	-2,1	8,5	2,6	3,1	2,9
Venezuela (República Bolivariana da)	1,8	-0,3	3,8	-2,7	10,1	2,9	3,3	-3,3
América Latina (19)	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
PIB total	5,6	1,3	3,3	1,4	5,3	3,2	3,2	-1,8
PIB <i>per capita</i>	3,0	-0,8	1,5	-0,1	4,0	1,8	1,7	-2,9
PIB por trabalhador	1,7	-1,5	0,6	-1,1	3,1	0,8	0,7	-3,8
PIB <i>per capita</i>	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
América Latina (19)	3,0	-0,8	1,5	-0,1	4,0	1,8	1,7	-2,9
Ásia (6)	-	5,6	5,8	2,2	3,9	3,0	4,1	-2,0
Estados Unidos	-	2,4	1,6	2,0	1,4	1,8	1,7	-3,4
Mundo ^g	-	1,6	0,6	2,0	3,3	2,6	2,0	-3,5

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base em números oficiais e informações do Fundo Monetário Internacional (FMI).

^a Corresponde à média das taxas de crescimento do período 1974-1980.

^b Os números para 2009 correspondem às Estimativas da CEPAL publicadas no Balanço preliminar 2009.

^c Corresponde à média das taxas de crescimento do período 1975-1980.

^d Corresponde à média das taxas de crescimento do período 1977-1980.

^e Corresponde à média das taxas de crescimento do período 1978-1980.

^f Corresponde à média das taxas de crescimento do período 1976-1980.

^g Ponderado segundo o peso de cada país a preços de mercado.

Estas médias incluem a recuperação alcançada no período de expansão após 2003. No quinquênio 2004-2008, o PIB cresceu, em média, 5,3% (taxa inédita desde os anos setenta), o nível de desemprego caiu mais de três pontos, de 11% em 2003 para 7,4% em 2008, em média na região, e houve recuperação salarial.³

O baixo crescimento médio significa que a brecha de produtividade e de PIB por habitante entre os países da região e os países desenvolvidos permaneceu muito ampla (capítulo III). Os dados apresentados no Gráfico II.3 mostram que, em 2008, o PIB *per capita* da América Latina equivalia a apenas 27% do PIB dos países do Grupo dos Sete (G-7) e a cerca de 23% do PIB dos Estados Unidos. Por sua vez, subsiste uma notória brecha social, visto que a razão entre os quintis (Q5/Q1) dos países da região é superior ao dobro da que existe nos países do G-7 (17, em comparação com 7). Quando a comparação é feita em decis, por exemplo D10/D1, a lacuna é ainda maior (34, em comparação com 12), uma vez que, nas faixas superiores, a curva de distribuição das rendas é mais vertical na América Latina e no Caribe que nos países desenvolvidos. Nesse quesito, a região continua muito atrasada no contexto mundial (DE FERRANTI e al., 2003) fato que pode ser atribuído às suas estruturas produtivas. A forte heterogeneidade estrutural entre empresas de diferentes portes e entre trabalhadores com diferentes níveis de qualificação se traduz em desigualdades, exacerbadas pelas estruturas produtivas e pelo funcionamento dos mercados. Conforme descrito no capítulo III, para alcançar um crescimento vigoroso é preciso melhorar a produtividade de setores da classe média e dos pobres, visto que a desigualdade e a pobreza constituem entrave para o desenvolvimento econômico (BOURGUIGNON; WALTON, 2007). Em consequência, é imperativo que as metas de alavancar o crescimento e reduzir a desigualdade sejam abordadas conjuntamente, pois devem ser consideradas complementares e não incompatíveis.

O grau de dinamismo do PIB depende de vários fatores, destacando entre eles a taxa de investimento. A taxa de formação de capital tem sido muito baixa em relação à registrada em outras economias emergentes de sucesso e ao nível atingido pela região nos anos setenta. O Gráfico II.4 mostra que, durante a maior parte do período de vigência do consenso de Washington, a taxa de investimento esteve mais próxima dos baixos níveis registrados na década perdida dos anos oitenta, que da taxa correspondente aos anos setenta, quando o crescimento do PIB da América Latina foi, em média, de 5,6%.⁴ Em 1990-2008, a taxa ficou em 18,4%, comparados aos 23,5% alcançados nos anos setenta. A exceção foi o período 2007-2008, quando a taxa de investimento aproximou-se, mas não alcançou, a média registrada na década de setenta.

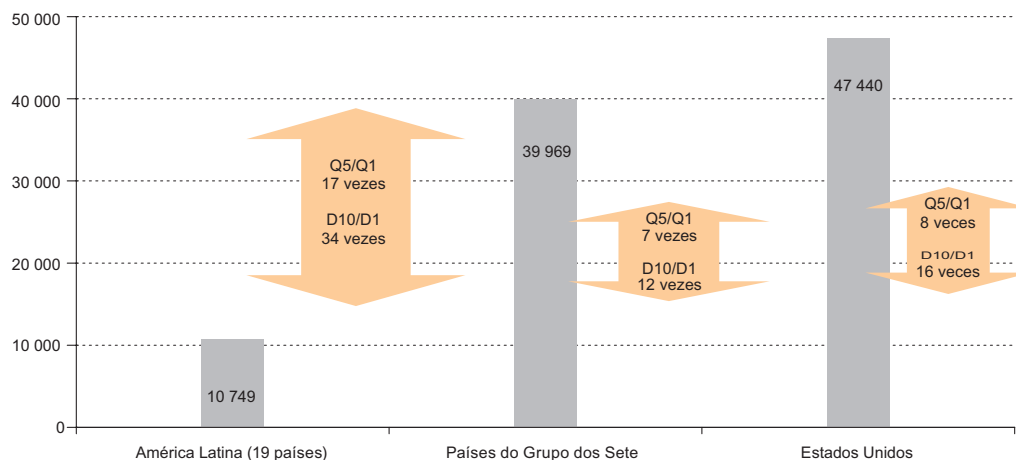
O Gráfico II.4 demonstra claramente a importância de dar continuidade aos processos de recuperação e sustentação dos equilíbrios alcançados com a eliminação da lacuna recessiva. Diante de uma recuperação econômica mais prolongada, a taxa de investimento alcança níveis mais elevados e mostra uma tendência progressiva. Seguindo o longo período de recuperação, iniciado em 2003, o biênio 2007-2008 registrou as mais altas taxas desde os anos setenta. A persistência do processo é fator-chave para incentivar investidores a manter seus capitais no país e para a mobilização de recursos de longo prazo necessários para fomentar a atividade produtiva.

³ Como o auge foi bruscamente interrompido em 2009 por causa da crise global, que trouxe consigo uma deterioração nos níveis de produção e emprego (veja o Quadro II.1), o presente diagnóstico se detém em 2008 – quando foi registrado o nível máximo de atividade econômica –, a fim de centrar a avaliação e seus antecedentes quantitativos nos aspectos mais estruturais, refletindo com maior exatidão a situação estrutural até a explosão da crise.

⁴ Durante a vigência do consenso de Washington foi registrada a menor taxa de investimento, visto que os fluxos de investimento estrangeiro direto foram relativamente maiores nos subperíodos recentes que nos anos setenta. Deduz-se, portanto, que o que decaiu foi a economia e o esforço nacional (veja Ffrench-Davis (2005), Quadro VI.1).

Gráfico II.3

AMÉRICA LATINA E PAÍSES DESENVOLVIDOS: PIB PER CAPITA E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA, 2008^a
(Em dólares, em termos de paridade do poder aquisitivo)

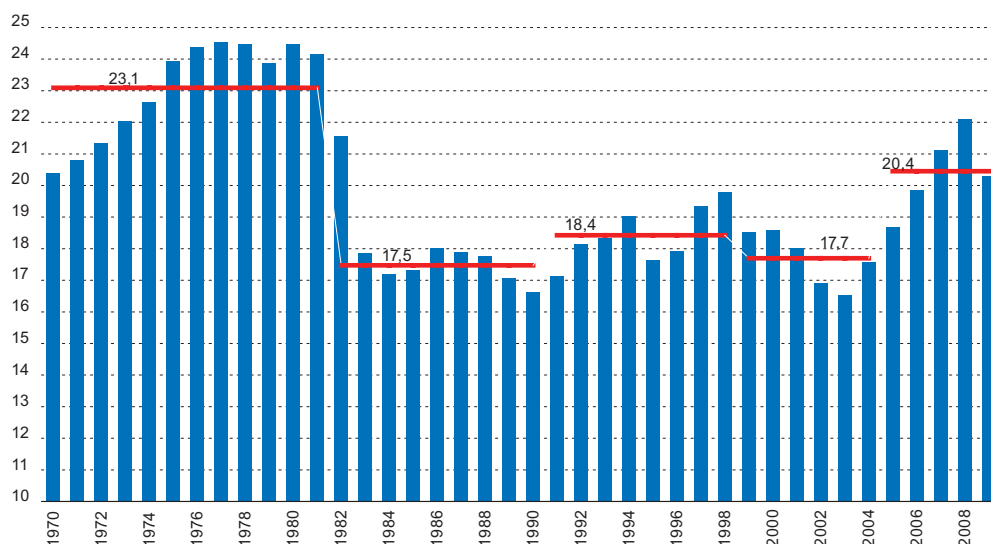


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base em números oficiais para os países da América Latina; Fundo Monetário Internacional (FMI), *World Economic Outlook* [base de dados online] e Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2009, para o Grupo dos Sete (G-7) e os Estados Unidos.

^a Q5/Q1 e D10/D1 representam a razão entre os quintis e os decis extremos da distribuição, respectivamente.

Gráfico II.4

AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO, 1970-2009^a
(Em porcentagens do PIB)



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

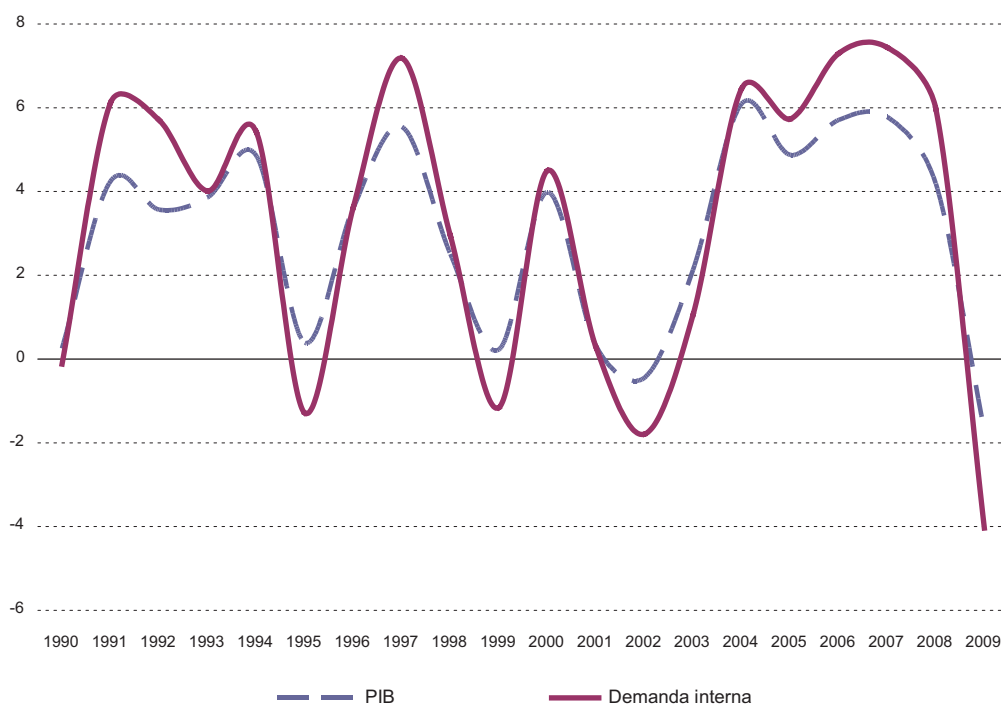
^a Os números correspondentes a 2009 são preliminares. As porcentagens sobre as linhas horizontais representam as médias anuais dos respectivos subperíodos.

Devido à crise global, a taxa sofreu uma queda de dois pontos percentuais (de 22% do PIB em 2008 para 20% em 2009) e continua pendente a meta de alcançar níveis de formação de capital mais elevados que os registrados no período 1990-2009, imprescindível para um crescimento com igualdade. O acervo de capital por trabalhador, associado à força de negociação coletiva de distintos setores sociais, à qualidade da educação e à capacitação profissional (veja capítulos V e VI), tem estreito relacionamento com o nível de salários e a distribuição de renda.⁵

C. Causas da instabilidade da economia real

O notável sucesso alcançado no controle da inflação e na melhora da responsabilidade fiscal não foi capaz, por si só, de consolidar a estabilidade. O desempenho dos países da América Latina e do Caribe recebeu o impulso de um ambiente macroeconômico cujos principais atores – Estado, empresários, trabalhadores e investidores – enfrentaram flutuações consideráveis na demanda agregada, na atividade econômica e nos preços macroeconômicos (CEPAL, 2000, cap. VI; FFRENCH-DAVIS, 2005, cap. I e II). O gráfico II.5 retrata, claramente, que a demanda agregada teve trajetória semelhante a uma montanha russa.

Gráfico II.5
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): VARIAÇÃO ANUAL DO PIB E
DEMANDA AGREGADA, 1990-2009
(Em porcentagens)



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

⁵ Em 2000, a intensidade de capital por trabalhador foi de 16.000 dólares na América Latina e de 111.000 dólares nos Estados Unidos (Ffrench-Davis, 2005, cap. V).

Ainda que o crescimento econômico também seja influenciado por processos complexos, relacionados às estruturas micro e mesoeconômicas, à educação e à capacitação profissional e empresarial, durante este período a volatilidade e o baixo dinamismo produtivo podem ser, em grande medida, explicados pela conjuntura macroeconômica.

Caso existisse um equilíbrio macroeconômico sem grande brecha entre o PIB real e potencial, acompanhado por crescimento progressivo da demanda interna (como aconteceu, por exemplo, em 1990-1994, 1996-1997 e 2004-2007) então, nos períodos subsequentes, o PIB teria se mantido em patamares relativamente constantes, com surtos de inflação e deterioração das contas externas. Em geral, contudo, este não foi o cenário.⁶ O que realmente se viu foi elevação do PIB real, fenômeno somente possível quando existe uma brecha entre o PIB potencial e o real. A conclusão a que se chega portanto, é que, desde os anos oitenta, a América Latina e o Caribe estiveram sempre muito abaixo da fronteira produtiva, com flutuações que aproximam e distanciam o PIB real do PIB potencial, o que representa grave desequilíbrio macroeconômico.

Ainda que no passado as flutuações da demanda agregada tenham sido, com frequência, resultado de déficits fiscais financiados por emissão monetária, pode-se afirmar que, de maneira geral, as oscilações mais recentes tiveram origem em choques externos, o que impactou, sobretudo, a conta de capitais e os termos de troca.

Nos anos que precederam as crises de 1995 e 1999, os crescentes déficits da conta-corrente, em geral, refletiram aumentos significativos dos gastos líquidos do setor privado. Por sua vez, esses maiores gastos foram uma resposta aos sinais emitidos pela combinação de grande oferta de financiamento externo e de políticas macroeconômicas internas permissivas e procíclicas (KAMINSKY; REINHART; VEGH, 2004) frequentemente elogiadas pelos mercados financeiros e por instituições de avaliação de risco. O processo se repetiu em 2004-2008 com a expansão associada, sobretudo, à melhoria nos termos de troca, porém, mais uma vez, o déficit do setor privado aumentou. A melhoria nos termos de troca resultou em aumento da arrecadação governamental, como também do superávit fiscal primário entre 2003 e 2007, assim permitindo que os governos saldassem alguns de seus passivos e, em alguns casos, criassem fundos de estabilização. Em consequência da intensidade da melhoria dos termos de troca durante estes anos, a região registrou significativo superávit na conta-corrente do balanço de pagamentos, até sofrer um revés abrupto em 2008-2009, por conta da crise internacional. No Caribe, a dinâmica foi diferente, conforme mostra o Box II.1.

Como é de se esperar, diante da crise e do súbito estancamento dos fluxos financeiros, o impacto recessivo acomete a arrecadação fiscal. É claro que o déficit fiscal (maior nos anos posteriores ao início da crise) é uma consequência da crise, não uma de suas causas. Mais ainda, em conjunturas recessivas, déficits contribuem para amenizar a intensidade de uma crise, como ficou evidente na conjuntura global de 2008-2009. Nessa situação, a política fiscal teve conduta contracíclica.

Esta deterioração generalizada nas contas públicas foi consequência de comportamentos diferenciados nos países da região. No Gráfico II.6, no quadrante superior esquerdo, observa-se que a maioria desses países sofreram queda em suas receitas e aumento em seus gastos. Somente três (Argentina, Colômbia e Uruguai) aumentaram receitas e gastos; enquanto que quatro (Estado Plurinacional da Bolívia, Equador, República Bolivariana da Venezuela e República Dominicana) registraram diminuição em ambos itens, sendo que três destes últimos dependem de receitas provenientes, sobretudo, de recursos naturais. Como é de se esperar nesse caso, o casillero é o quadrante em que sobem as receitas e diminuem os gastos.

⁶ Entre outras variáveis que têm interagido em paralelo estão as apreciações cambiais, que, naturalmente, diminuem o nível de preços e enviam o gasto interno para as importações.

Box II.1

EVOLUÇÃO DO DÉFICIT NO CARIBE

O déficit não ponderado do comércio de bens do Caribe como porcentagem do PIB foi de 22,3% no período 1997-2000 e de 23,4% no período 2001-2006. No caso da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS) nestes períodos o déficit foi de 34,7% e de 35%, respectivamente, o que reflete o contínuo declínio das atividades agrícola e manufatureira nessas economias. No Caribe, o déficit da conta-corrente foi de 10,7% do PIB no período 1997-2000 e de 12% em 2001-2006. Na sub-região da OECS, as porcentagens foram de 16,7% e 21,5%, respectivamente. A situação se agravou no último período, devido ao aumento dos preços dos combustíveis e dos alimentos, componentes significativos das importações da maioria dos países do Caribe.

Em termos da relação entre o déficit fiscal e o PIB no Caribe, a média simples foi de 3,6% em 1997-2000 e de 3,8% em 2001-2006. Nos países da OECS, os números foram ainda mais altos que a média: 4,1% no primeiro período e cerca de 4,3% no segundo. As respostas políticas a estes déficits foram variadas, sendo que a maior parte da redução dos gastos se deu no orçamento de capital. Por diversas razões, poucos países registraram melhora em sua posição fiscal. A exceção mais destacada foi Trindade e Tobago, cujo superávit aumentou, sobretudo, devido ao aumento de receitas provenientes do petróleo e do gás. Belize, Guiana e Suriname também registraram melhora em sua posição fiscal, graças à elevação dos preços das suas exportações de produtos básicos.

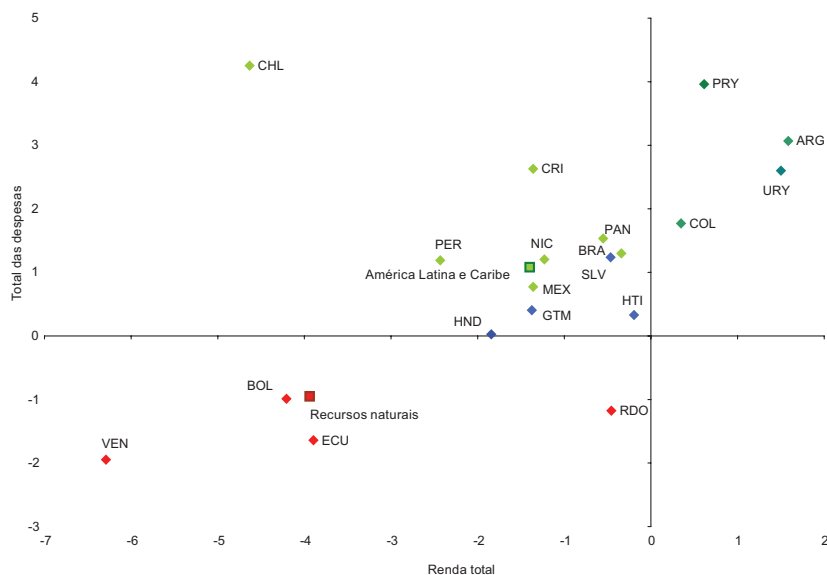
As dificuldades assinaladas parecem indicar a necessidade de ampliar o espaço fiscal para dar continuidade a estratégias de desenvolvimento produtivo. Em vista dos decrescentes ingressos de assistência oficial para o desenvolvimento – AOD - e de menor demanda mundial pelas principais exportações da sub-região, a curto prazo, são remotas as perspectivas de crescimento sustentado. Será necessário um período de reestruturação para que os países da região possam alterar seus padrões de produção e aprimorar a eficiência de suas empresas e alcançar a competitividade necessária para assegurar sua efetiva participação no comércio regional e internacional.

Fonte: Sede sub-regional da CEPAL para o Caribe, com dados oficiais do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Dada a heterogeneidade exibida pela conta de capitais na recente era de globalização financeira, é imprescindível que se faça distinção entre os comportamentos e os efeitos de seus diversos componentes. Novos investimentos estrangeiros e créditos a longo prazo, associados às importações de bens de capital mostram relativa estabilidade no ciclo e estão intimamente ligados ao investimento produtivo. O mesmo fato acontece frequentemente com os créditos de entidades oficiais multilaterais regionais, como a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), bem como de alguns países desenvolvidos. Muitas vezes, esses créditos compensam, em parte – e com efeito contracíclico –, a ausência de fundos privados durante períodos de recessão.⁷ Em contraste, os fluxos financeiros líquidos mostram grande volatilidade procíclica e, por conta dessas flutuações, raramente são aproveitados para financiar a formação bruta de capital fixo (UTHOFF; TITELMAM, 1998). Com efeito, longe de estabilizar a macroeconomia, tanto os ingressos financeiros do exterior, quanto os capitais gerados na própria região podem ser responsabilizados pela desestabilização ocorrida. O Gráfico II.7 apresenta os choques externos sofridos pela região, incluindo flutuações nos termos de troca e nos fluxos de capitais – sem contar encargos – e a relação com a evolução da demanda agregada.

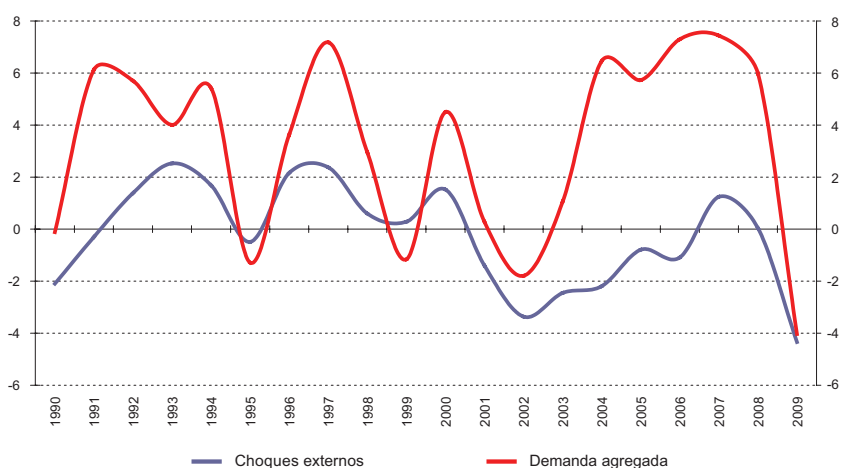
⁷ Por vezes, entretanto, têm incluído uma condicionalidade procíclica. Algumas instituições financeiras multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, destinam receitas compensadoras que exercem uma função contracíclica ao diminuir as restrições de liquidez, mas com frequência estão sujeitas a condições que obrigam a aplicar políticas procíclicas, gerando demora na recuperação da atividade econômica e acentuando os custos sociais (Comitê de Políticas de Desenvolvimento, 2009).

Gráfico II.6
AMÉRICA LATINA E CARIBE: RECEITA E GASTOS FISCAIS, 2008-2009
 (Em porcentagens de variação do PIB)



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

Gráfico II.7
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): CHOQUES EXTERNOS E CRESCIMENTO DA DEMANDA AGREGADA, 1990-2009^a
 (Taxas de variação anual como porcentagem do PIB)



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

^a Os choques externos representam a transferência líquida de recursos provenientes do exterior, somada ao efeito da relação de troca, ambos expressos como porcentagens do PIB. A transferência líquida de recursos inclui o fluxo líquido de capitais – incluídos os erros e omissões – menos o balanço líquido de rendas – pagamento líquido de fatores – mais o balanço líquido de transferências correntes, desconsideradas as remessas de trabalhadores no exterior.

Em um contexto no qual tanto a oferta quanto a demanda de capitais são impulsionadas por agentes privados, a volatilidade dos fluxos de capitais é fruto da interação entre diversos fatores, a saber: *i)* a natureza dos agentes locais e estrangeiros que operam nos mercados financeiros – cujos treinamentos e incentivos valorizam vantagens de curto prazo, e *ii)* o processo pro-cíclico de ajuste da economia interna, estimulado ou facultado pela natureza das políticas macroeconômicas. Durante períodos de expansão, o excesso de otimismo que eleva os preços dos ativos – propiciando a formação de bolhas – provoca contágio e, por sua vez, estimula fluxos adicionais de recursos, tendo em vista que, para a maioria dos operadores financeiros mais influentes, pouco interessam as perspectivas de longo prazo de um investimento, mas sim sua rentabilidade a curto prazo. O comportamento pro-cíclico das agências de classificação de risco aprofundou o desequilíbrio, por atizar as expectativas dos agentes. É lamentável que o comportamento pro-cíclico dessas agências de classificação de risco – órgãos encarregados de assegurar a sustentabilidade e manter a transparência das ações de agentes e mercados –, por meio de suas avaliações, provocou o aprofundamento dos desequilíbrios. Na prática, suas avaliações tiveram viés extremamente pro-cíclico; tendência também exibida no período imediatamente anterior à crise asiática (REISEN, 2003).

Dessa forma, ao estimular variáveis macroeconômicas que diferem dos níveis sustentáveis, é o próprio mercado que, durante os períodos de expansão, oferece estímulos para que as economias emergentes se aventurem em zonas de vulnerabilidade: passivos externos e componentes líquidos; déficits de conta-corrente; taxa real de câmbio; índices de ações e preços de bens imóveis, entre outras. Quanto mais prolongada e profunda a incursão de uma economia nessas zonas, maior a probabilidade de precipitar uma crise e mais grave seu potencial.

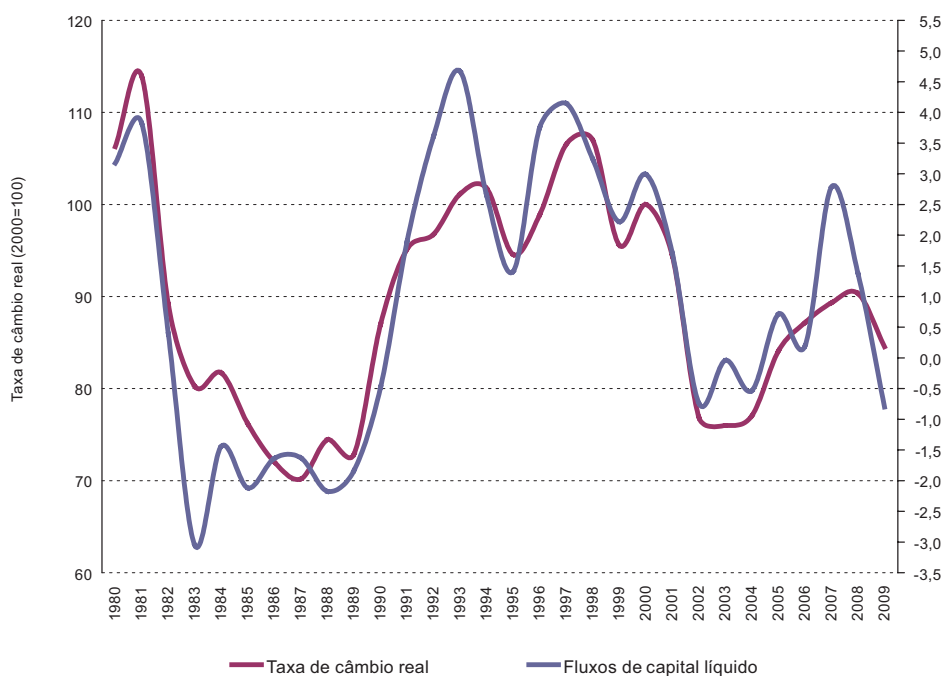
Isso destaca o imperativo de implementar normas eficazes para assegurar que os fluxos de capital, de fato, fortaleçam o investimento produtivo e sejam consistentes com um ambiente macroeconômico sustentável. A composição, o nível e os desvios com relação ao padrão normal de fluxos financeiros são variáveis cruciais para definir o nível e a tendência de crescimento e a distribuição de renda, conforme analisado na seção seguinte.

Além disso, em uma economia de mercado – classificação na qual a região se enquadra –, os preços relativos constituem uma das variáveis que mais influem as decisões dos agentes econômicos. Aspirar a alcançar em uma economia de mercado eficiente numa economia em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, desconsiderar preços macroeconômicos tão estratégicos como a taxa de câmbio real implica cair em grave contradição. A experiência da região mostra que a taxa de câmbio real – fator macroeconômico fundamental para decisões relativas à produção e aos gastos com bens para o comércio – revela comportamento extremamente pro-cíclico. Sua evolução teve forte correlação com fluxos de capitais que, cabe reiterar, estão sujeitos a variações de natureza extremamente cíclica. O Gráfico II.8 mostra a marcada correlação entre a taxa de câmbio real e os fluxos líquidos de capitais para a média da América Latina nos anos em que predominou o consenso de Washington. O comportamento pro-cíclico dos fluxos é repassado à taxa de câmbio real, uma vez que momentos de forte expansão econômica tendem a provocar elevações abruptas no câmbio. Em reiteradas ocasiões, esses efeitos levaram a desequilíbrios, fruto, por sua vez, de ajustes excessivamente rigorosos ou inadequadamente brandos aplicados durante épocas de crise. Conforme mostra a seção D, isso introduz grave ineficiência nos efeitos que a taxa de câmbio real exerce sobre a qualidade das exportações e a produção das pequenas e médias empresas (PMEs) orientadas para o mercado interno.

Gráfico II.8

**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): FLUXO LÍQUIDO DE CAPITAIS
E TAXA DE CÂMBIO REAL, 1980-2009^a**

(Fluxos como porcentagens do PIB e taxa de câmbio real: índice 2000=100)



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

^a O fluxo líquido de capitais engloba o investimento estrangeiro direto líquido, os fluxos líquidos de carteira e os demais investimentos (incluindo erros e omissões). A taxa de câmbio é definida como a quantidade de dólares por moeda local para a média da região (19 países), ponderada pelo PIB real, ou seja, aumento representa uma apreciação global das moedas regionais. Os dados correspondentes a 2009 são provisórios.

As flutuações da demanda agregada e a sua composição, assim como a evolução da taxa de câmbio, revelam excessiva dependência da conta de capitais. A transmissão de seus impactos procíclicos às economias nacionais tem se comprovado prejudicial ao desenvolvimento produtivo e à equidade. Para avançar rumo a um desenvolvimento sustentado, é essencial que haja controle sobre a transmissão da volatilidade financeira global. Em economias responsáveis – a exemplo dos países da América Latina e do Caribe – uma conta de capitais totalmente aberta, longe de ser fonte de disciplina macroeconômica, tem se mostrado fonte de desequilíbrios macroeconômicos em décadas recentes.⁸

⁸ Veja Prasad e outros (2003); Singh (2006); Tytell e Wei (2004).

D. Efeitos sobre o crescimento e a equidade

Um dos equilíbrios macroeconômicos fundamentais está relacionado à taxa de utilização da capacidade produtiva. Em economias com mercados imperfeitos e incompletos – como tendem a ser os da região –, os choques provocam ajustes nos preços e no número de bens produzidos e comercializados, que se somam aos efeitos da característica heterogeneidade estrutural dessas economias. Com o passar do tempo, o resultado é uma maior disparidade entre a oferta e a demanda agregada, com conseguinte brecha entre a capacidade produtiva potencial e o uso que dela se faz, particularmente durante etapas de interrupção que seguem as etapas de avanço. Em alguns setores, a demanda caminha com a utilização plena de capacidade; enquanto em outros padece de uma marcada deficiência. Em um contexto de progresso intermitente, é inevitável que uma demanda global instável induza a uma utilização líquida média mais baixa que a capacidade produtiva, bem como a uma produtividade real inferior à fronteira produtiva, comparada a uma conjuntura de proximidade estável. Portanto, frente a uma conjuntura de maior instabilidade, haverá uma maior lacuna recessiva do produto e um mercado de trabalho de pior qualidade, com maior grau de informalidade.

O vínculo entre a instabilidade macroeconômica real e a desigualdade encontra-se na extensa heterogeneidade estrutural característica das economias em desenvolvimento. Esta heterogeneidade refere-se à variada capacidade de ação e reação dos agentes típicos dos distintos mercados – por exemplo, grandes e pequenos empresários, trabalhadores com alta ou baixa qualificação, investidores produtivos ou geradores de PIB, investidores financeiros ou compradores de ativos, investidores produtivos e consumidores – e às assimetrias entre suas reações diante da instabilidade da atividade econômica e de preços macroeconômicos. Em períodos de expansão – em contraposição a uma tendência relativamente estável – a eliminação de restrições à liquidez tende a manifestar-se com maior velocidade entre consumidores que entre investidores produtivos, devido à debilidade dos segmentos de longo prazo dos mercados de capitais. Ademais, os consumidores podem reagir com maior celeridade que os investidores produtivos, visto que estes últimos precisam identificar, desenhar e desenvolver novos projetos, o que envolve um processo mais lento. Dada a irreversibilidade de investimentos, em uma conjuntura específica, investidores de longo prazo têm de acreditar que as expectativas favoráveis perdurarão em um horizonte temporal, algo que estes agentes parecem considerar condição essencial para abarcar novos investimentos.

Depois do apreciável aumento da informalidade nos anos oitenta na esteira da crise da dívida, no período 1990-2002 a criação de emprego centrou-se, mais uma vez, nos setores de baixa produtividade. Conforme mostra a média simples de 13 países, estes setores aumentaram sua participação na ocupação urbana, de 47,2% para 50,8% (veja capítulo V). Conforme enfatizado no capítulo III, na conjuntura de maior crescimento a partir de 2003, esta tendência foi revertida, com a maior parte dos novos postos de trabalho surgindo nos setores de média e alta produtividade.

A região da América Latina e do Caribe enfrentam ciclos econômicos voláteis, com retrações e expansões intensas e assimétricas. À medida que a fronteira produtiva impõe limite para a recuperação do PIB real, em contextos recessivos, este pode permanecer muito abaixo do PIB potencial por longos períodos. Naturalmente, o PIB real tem capacidade de aumentar mais rápido que o PIB potencial, mas ainda continua abaixo deste último. Enquanto persistir a brecha entre os dois – denominada brecha recessiva – subsistirão efeitos depressivos sobre o investimento produtivo, o mercado de trabalho e a situação das PMEs e do setor informal. Daí a importância do enfoque da política macroeconômica para responder ao objetivo de assegurar maior convergência entre os diversos setores da produção e do emprego, tema central abordado no próximo capítulo.

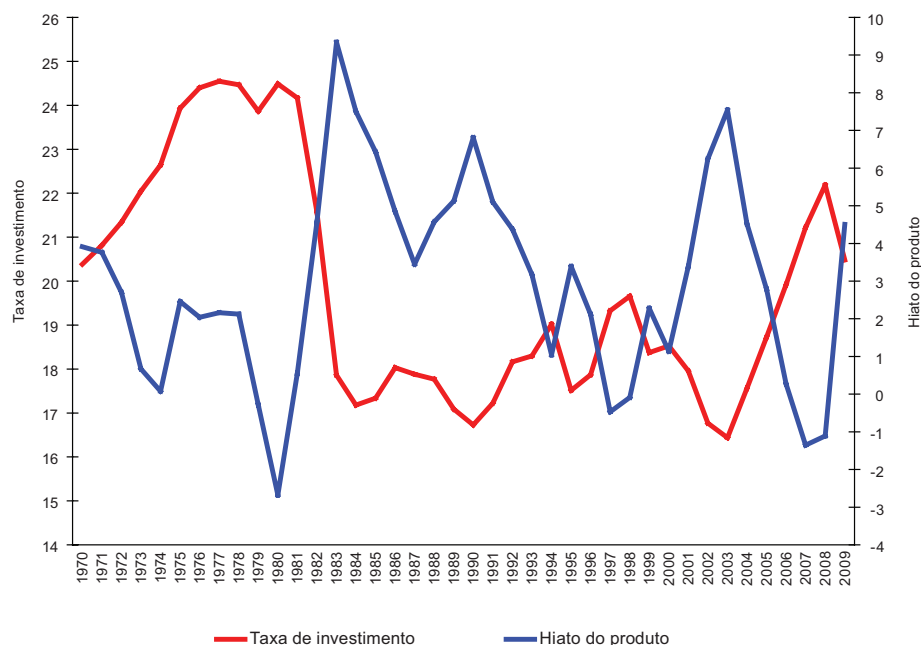
Portanto, a instabilidade real é assimétrica e, inevitavelmente, implica subutilização da produtividade potencial e menor produção real. Com efeito, a recuperação aumenta, hoje, o fluxo de produção até o máximo da utilização da capacidade existente, mas não é possível recuperar produção não realizada no passado. A magnitude da lacuna entre demanda efetiva e fronteira produtiva tem significativos efeitos estáticos e dinâmicos.

Em primeiro lugar, ela afeta a produtividade e a rentabilidade dos projetos. Em segundo, taxas mais altas de utilização de capital muitas vezes significam que o nível médio do emprego é superior e que a força de trabalho se combina com um acervo mais elevado do capital físico usado. O consequente aumento da produtividade significa que o bem-estar de trabalhadores e de investidores – salários e lucros – pode melhorar de imediato diante de maior índice médio de utilização da capacidade. Por sua vez, à medida que salários e lucros crescem, aumentam também as receitas. Desse modo, trabalhadores, empresários e governo poderão sustentar um aumento do consumo e do investimento, o que trará consigo impacto positivo líquido no bem-estar econômico geral. De forma geral, nessas situações, a pobreza diminui e há maior probabilidade de que a distribuição da renda melhore diante da recuperação. O aumento do PIB estimula o investimento e o crescimento do PIB potencial. Então, o sinal do impacto distributivo depende das reformas micro e mesoeconômicas que acompanham a recuperação. Por si só, o crescimento pode ser progressivo ou regressivo: o primeiro, geralmente, é sustentável e o segundo reversível (BOURGUIGNON; WALTON, 2007).

No que se refere ao dinamismo, o grau de estabilidade tem vários efeitos sobre a construção do futuro. Índices de utilização mais elevados e o consequente aumento da produtividade real média tenderão a estimular o investimento em nova capacidade. Para que um maior investimento se concretize, os investidores devem perceber uma melhora real a curto prazo e confiar que a redução do brecha recessivo da produção persistirá. O efeito dinâmico será muito mais significativo, desde que expectativas sólidas sejam geradas entre os atores econômicos e que as políticas públicas mantenham a demanda efetiva próxima da fronteira produtiva e, além disso, as autoridades empreendam reformas para completar os mercados de capitais de longo prazo, melhorando a capacitação da força de trabalho e fomentando a inovação produtiva. Os aumentos de produtividade mantêm estreita relação com o maior investimento produtivo em suas diversas formas, dado que este último envolve a incorporação de avanços tecnológicos (DE LONG; SUMMERS, 1991).

O Gráfico II.9 mostra a estreita relação entre a brecha do produto - brecha recessivo – e a taxa de investimento em capital fixo na América Latina e no Caribe, refletindo um dos principais efeitos dinâmicos negativos: a subutilização dos fatores produtivos. Esta relação se deve a diversas razões (FFRENCH-DAVIS, 2005, cap. II): *i*) havendo muita capacidade ociosa, haverá menos incentivos para investir em novas unidades de produção; *ii*) o ambiente volátil afasta o investimento irreversível; *iii*) a subutilização implica menores taxas de utilização e escassez de recursos próprios, o que tende a refletir, em situações recessivas, uma relutância por parte do mercado de capitais em financiar empresas que carecem de liquidez; *iv*) a brecha recessiva e as suas flutuações tendem a prejudicar a qualidade da avaliação de projetos e a inovação produtiva; e *v*) as intensas flutuações recessivas tendem a deprimir as receitas públicas que, por sua vez, leva a cortes no investimento público que complementa o investimento privado (EASTERLY; SERVÉN, 2003). Assim, a taxa de formação de capital tem flutuado muito mais em função do ciclo econômico do que em resposta às reformas micro e mesoeconômicas levadas a cabo na região com o intuito de elevar a produtividade e reduzir a heterogeneidade estrutural.

Gráfico II.9
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): BRECHA DE PRODUÇÃO E TAXA DE
 INVESTIMENTO BRUTO, 1970-2009^a**
 (Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base em números oficiais, R. Ffrench-Davis, *Reformas para América Latina: depois do fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores, 2005 e A. Hofmam e H. Tapia, "Potential output in Latin America: a standard approach for the 1950-2002 period", serie *Estudios estadísticos e prospectivos*, N° 25 (LC/L.2042-P), Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro de 2003. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.03.II.G.205.

^a Inclui Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Peru e República Bolivariana da Venezuela. A taxa de investimento mede a razão entre a formação bruta de capital fixo e o PIB real, enquanto que a lacuna de produção mede a diferença entre o PIB real e o potencial como porcentagem deste último.

Por conseguinte, existe clara conexão entre a volatilidade real e o crescimento econômico a longo prazo, que afeta a produtividade total real dos fatores, o volume de investimento em capital fixo e a produtividade total estrutural dos fatores (FFRENCH-DAVIS, 2005).

Em síntese, enquanto há instabilidade, o nível do PIB, a produtividade, a taxa de investimento e o emprego e seu grau de formalidade – todos prejudicados pela lacuna recessiva – serão menores que em um contexto de maior estabilidade macroeconômica real.

Cabe retomar a questão do câmbio. A instabilidade da taxa de câmbio real, associada aos fluxos de capitais financeiros, tem sido prejudicial para a evolução das exportações, sua diversificação e seu grau de integração às economias nacionais (AGOSIN, 2007). Taxas tão voláteis não refletem mudanças nos níveis de equilíbrio, visto que estes respondem à evolução de produtividade relativa entre os países da América Latina e do Caribe e seus parceiros comerciais, e a um nível de entradas líquidas de capitais em volumes sustentáveis e eficientemente absorvíveis. Estas variáveis estruturais tendem a evoluir não abruptamente, mas gradativamente. Por conseguinte, a flutuação das taxas de câmbio reais de muitos países tem, em geral, refletido desalinhamentos causados por fluxos de

capitais voláteis que desestabilizam a avaliação de projetos destinados a alocar recursos; promovem investimento especulativo em detrimento do produtivo; deslocam, artificialmente, a produção nacional de bens importáveis – muitos dos quais produzidos por PMEs; desestimulam a agregação de valor às exportações tradicionais; e estimulam a dolarização.

Naturalmente, as flutuações cíclicas da taxa de câmbio real constituem desincentivo para adquirir novas vantagens comparativas e agregar valor à exportação de recursos naturais tradicionais. Esta falha da política cambial representa ônus para uma estratégia de desenvolvimento liderada pelas exportações, sobretudo as não tradicionais e com maior valor agregado. Se as exportações não se integram à economia nacional, não transmitem externalidades, não têm valor agregado nem contam com participação das PMEs, como podem elas se converter em força motriz do crescimento econômico? A gestão da política cambial é componente essencial entre as variáveis necessárias para que isto ocorra (RODRIK, 2008; WILLIAMSON, 2000).⁹

Além disso, devido à apreciação do câmbio, especialmente após a significativa liberalização das importações na região (CEPAL, 1998a, cap. V), em cada um dos períodos de expansão, a recuperação da demanda agregada – por parte dos indivíduos e das empresas – mostrou-se cada vez mais dependente das importações. Junto com o saudável aumento das importações de bens de capital vem ocorrendo também aumentos significativos das demais importações, muitas das quais concorrem com a taxa de poupança e com a produção das PMEs locais. Com isso, foram prejudicados não apenas o nível, mas também a qualidade das exportações. A apreciação imprimiu também um marcado efeito pro-cíclico no setor externo, causando repercussões internas nos setores produtivos que competem com as importações.

A instabilidade também tende a ser assimétrica no campo da distribuição, visto que os setores de maiores rendas e acesso aos mercados aproveitam melhor as oportunidades que surgem durante os períodos de expansão. Ademais, estes setores se ajustam mais rapidamente nos períodos recessivos, o que leva a uma ampliação da brecha entre as grandes empresas e as PMEs e a uma expansão dos setores informais durante períodos recessivos. Dados disponíveis indicam que a distribuição da renda tende a deteriorar-se nas recessões e a melhorar – ainda que com menor força – em épocas de recuperação.¹⁰ O mercado de trabalho fica prejudicado pela instabilidade, com efeito desincentivador sobre o investimento e os trabalhadores menos qualificados sofrem frequentemente maior discriminação em períodos de desemprego crescente. Conforme antes assinalado, a instabilidade eleva a informalidade do mercado de trabalho. Quanto mais incompletos os mercados financeiros e menor a taxa de formação de capital, maior a probabilidade de predominância dos efeitos regressivos.

O impacto regressivo no mercado de trabalho também está associado aos setores mais afetados pelos ajustes cíclicos. O Quadro II.2 mostra que, entre 1990-1997 e 1998-2003, a maior parte do ajuste no crescimento do PIB centrou-se na produção para o mercado interno, isto é, o PIB não relacionado às exportações.¹¹ Isto reflete dois fatos, um de ordem microeconômica e outro de ordem macroeconômica. O primeiro revela a dificuldade de reencaminhar recursos da produção de bens não transacionáveis para bens exportáveis e substitutos de importações. Nesse sentido, as políticas de realocação ficaram enfraquecidas diante das liberalizações dos países da região e das mudanças

⁹ Um efeito que por vezes tem tentado as autoridades e os analistas a defender e promover a apreciação cambial é seu impacto depressor nos preços dos bens transacionáveis. Em vários casos, o êxito alcançado na redução da inflação está associado à aplicação desequilibrantes da taxa de câmbio em um regime de ancoragem cambial. Com efeito, a grande maioria dos países latino-americanos revalorizaram suas moedas em termos reais entre 1990 e 1994, entre 1995 e 1997 e no período de bonança iniciado no final de 2003. O acesso ao financiamento externo encorajou as sucessivas revalorizações reais.

¹⁰ A título de exemplo, com a crise da dívida o PIB *per capita* demorou 14 anos para recuperar seu nível anterior à crise (1980-1994), enquanto a pobreza tardou 25 anos – de 1980 a 2005 – para contrair-se ao nível original (CEPAL, 2009c).

¹¹ Com o auge das exportações, sua participação no PIB aumentou, em termos brutos, de 12% em 1990 para 23% em 2008 (aproximadamente de 11% para 18% se se considerar as exportações líquidas de seu conteúdo importado). É evidente que, apesar de a incidência da produção não exportada vir diminuindo de maneira perceptível, ainda representa a maior parte do PIB.

institucionais no comércio internacional (RODRIK, 2001). Em consequência, o instrumento disponível – a taxa de câmbio – assume notável e maior relevância. Deixar de regulá-la, ou supostamente deixá-la flutuar livre da intervenção da autoridade econômica, significa profunda contradição com a estratégia de desenvolvimento impulsionada pelas exportações.¹²

O segundo ponto é de alcance macroeconômico. O Quadro II.2 mostra que cerca de 95% da queda na evolução do PIB entre os dois períodos comparados ocorreu na economia interna.¹³ Como esta depende da macroeconomia local e as exportações dependem mais da macroeconomia global, os dados indicam que a instabilidade efetiva tem sido de maior intensidade nos mercados nacionais. Nos países da América Latina e do Caribe, essa relação depende fundamentalmente da qualidade da política macroeconômica. Sua gestão tem sido muito procíclica, assim multiplicando, e não atenuando, a transmissão dos choques externos comerciais e financeiros.

Uma liberalização prematura, indiscriminada e mal sequenciada da conta de capitais e dos mercados financeiros nacionais acabou dando origem a onerosos e desestabilizadores choques. Conforme documentado, os elevados custos gerados pelos ciclos econômicos nos países da América Latina e do Caribe relacionam-se com as estreitas conexões entre os mercados financeiros internos e os segmentos pro-cíclicos dos mercados financeiros internacionais. Por sua vez, quanto maior a volatilidade dos fluxos, menor a probabilidade da sua destinação para o financiamento da formação de capitais (UTHOFF; TITELMAM, 1998) e, dada a sua conduta flutuante, apenas uma porcentagem ínfima foi utilizada para financiar investimentos produtivos.

Na medida em que se buscava a liberalização, houve um pico nas poupanças financeiras, sem que fosse registrado aumento na poupança interna, com uma baixa taxa de formação bruta de capital fixo e uma volatilidade intensa na atividade econômica e no emprego (veja seção 4 do capítulo IV). A principal causa desse fenômeno é um mercado financeiro dominado por agentes cuja perspectiva contempla sempre o curto prazo e não o investimento produtivo. Os agentes financeiros, que exercem maior influência sobre as flutuações cíclicas e que não têm estreita relação com o investimento produtivo, tem desempenham forte papel macroeconômico. Esta deficiência é agravada pelo fato de que sua volatilidade tem dado origem a crises financeiras e cambiais, cujos efeitos recessivos desestimulam a formação de capital interno e emprego.

¹² Na região há economias com forte predomínio de exportações, por exemplo a chilena. Entretanto, não é o caso do Brasil, no qual o peso relativo dos mercados internos é muito forte.

¹³ Para alcançar um crescimento vigoroso é necessário que o PIB não exportado também seja expandido a grande velocidade. Com efeito, é o que aconteceu nas economias emergentes com um modelo exportador exitoso de desenvolvimento produtivo, como a da República da Coreia, durante várias décadas, e a do Chile de 1990 a 1998, quando a produção não exportada experimentou crescimento anual da ordem de 6,5%. Em contrapartida, na América Latina o produto não exportado aumentou a uma taxa anual de apenas 2,7% no período 1990-2008 (veja o Quadro II.2).

Quadro II.2

**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES) E O MUNDO: VARIAÇÃO ANUAL DO PIB TOTAL,
EXPORTAÇÕES E PIB NÃO EXPORTADO, 1990-2008**

(Em porcentagens)

	América Latina (19 países)			Mundo	
	PIB	Exportações	PIB não exportado	PIB	Exportações
1990-1997	3,3	8,3 (0,9) ^a	2,7 (2,4)	2,9	6,2
1998-2003	1,4	5,1 (0,7)	0,8 (0,7)	3,3	4,9
2004-2008	5,3	7,1 (0,8)	5,0 (4,5)	4,5	6,5
1990-2008	3,2	6,9	2,7	3,4	5,9

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com dados do R. French-Davis, *Reformas para América Latina: depois do fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores, 2005 e informação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

^a Entre parêntesis figuram as contribuições ao crescimento total da economia do PIB exportado e não exportado, respectivamente. O valor agregado exportado foi estimado descontando-se das exportações brutas de bens e serviços seu conteúdo importado, considerado igual à participação no PIB total dos bens de capital importados e intermediários. No caso das maquiladoras mexicanas, foram utilizados dados efetivos de valor agregado.

E. Desafios de uma macroeconomia para o desenvolvimento

Os objetivos de estabilidade integral – que incluem o nível de preços, os preços macroeconômicos e uma demanda agregada consistente com o nível do PIB potencial – são requisitos para a consolidação do progresso, correção dos fracassos e aceleração do ritmo de desenvolvimento. Conforme demonstrado, são sinais eficazes e necessários para se alcançar o crescimento econômico, que incidem na luta contra a pobreza e potencializam os esforços para se atingir uma equidade sustentável.

A precariedade da estabilidade geral está intimamente ligada aos fluxos de capitais e à sua volatilidade. Os fluxos pro-cíclicos voláteis são parte dos fundos externos que compõem a poupança externa, como complemento da poupança nacional, para financiar um aumento substancial da taxa de investimento. Portanto, a opção “tudo ou nada” não é válida. Consequentemente, é de se supor que tirar proveito dos benefícios potenciais da poupança externa para alcançar o desenvolvimento produtivo nacional seja o objetivo fundamental das políticas macroeconômicas e de reformas do mercado financeiro nacional. Esses benefícios deveriam ser aproveitados, sobretudo, para complementar as poupanças internas e, ao mesmo tempo, reduzir a intensidade dos ciclos da conta de capitais e suas consequências negativas para as variáveis econômicas e sociais internas.

Torna-se imprescindível a formulação de um conjunto coerente de políticas contracíclicas – fiscais, monetárias, cambiais, do mercado financeiro interno e da conta de capitais – acompanhadas de um esforço para complementar os mercados de capitais mediante o estabelecimento de vigorosos segmentos de longo prazo e o fortalecimento do sistema de bancos de desenvolvimentos.

1. Política fiscal contracíclica

A crise financeira internacional destacou a importância central da política fiscal como ferramenta de estabilização macroeconômica. A maioria dos países industrializados tentaram conter a crise por

meio da política monetária, com taxas de juros próximas a zero e de abrangentes pacotes de estímulo fiscal (FREEDMAM et al., 2009) que combinam aumentos do gasto em infraestrutura com medidas específicas para combater o desemprego e baixar os impostos.

Em 2009, houve graves recessões na maioria dos países, que tentaram combatê-las com elevados déficits fiscais, gerados por estabilizadores automáticos – ou mediante pacotes discricionários.¹⁴ Poucos países com taxas de crescimento positivas – como China, Índia, Paquistão e Egito – registraram também elevados desequilíbrios fiscais. Consequentemente, a recente crise global permitiu alcançar um crescente consenso sobre a importância dos estabilizadores automáticos e do uso intensivo de instrumentos orçamentários. Tem-se legitimado a aplicação de déficits fiscais transitórios em períodos de intensa redução da demanda privada como instrumento insubstituível de estabilização macroeconômica (KRUGMAN, 2009).

Entretanto, uma vez terminada a emergência, as estratégias para saída da crise deverão incluir, entre outros aspectos, responsabilidade fiscal e metas de sustentabilidade da dívida pública consistentes com o investimento público e as políticas sociais necessárias para acelerar o processo rumo ao desenvolvimento sustentado. Entendida dessa maneira, a responsabilidade fiscal fica vulnerável às conjunturas econômicas e sociais, às contingências nacionais relativas à governabilidade e aos compromissos políticos. Para preservar a solvência a médio prazo, reafirmar a credibilidade da política fiscal e evitar uma tendência prejudicial ao excesso de discricionariedade, muitos analistas apresentam diversas alternativas, como o estabelecimento de regras numéricas e a criação de conselhos fiscais independentes.

Experiências recentes mostram que não é possível formular regras rígidas e independentes do ciclo econômico. Em circunstâncias normais, a CEPAL (1998b) recomenda, como princípio diretor da política fiscal, o uso de um indicador estrutural do saldo público, em vez do saldo efetivo. A constituição de fundos orientados a estabilizar receitas provenientes das exportações, cujos preços se caracterizam por instabilidade, faz parte desse tipo de enfoque. Com efeito, uma porcentagem considerável das receitas fiscais vem de rendas associadas à exportação de recursos naturais, como cobre, petróleo, gás, açúcar, café e soja. Para atenuar a elevada volatilidade que esta dependência impõe sobre as finanças públicas, vários países têm criado fundos de estabilização. Cabe destacar que, quando bem administrados, estes fundos podem ajudar a estabilizar os gastos fiscais normais, contribuir com financiamento em situações críticas como a atual e estabilizar o mercado de câmbio, por meio de controlar a oferta de moeda estrangeira. Para tanto, é essencial uma estreita coordenação entre a autoridade fiscal e a autoridade cambial, muitas vezes a cargo de instituições diferentes. Uma coordenação insuficiente pode gerar obstáculos à conciliação de metas para um saudável ambiente macroeconômico e o desenvolvimento sustentado, assim dando origem a desequilíbrios entre objetivos, por exemplo, o controle da inflação, a geração de emprego, a qualidade e crescimento das exportações.

A realidade mostra que existem circunstâncias excepcionais que justificam políticas mais ativas e discricionárias. Qualquer regra macrofiscal deve objetivar, a médio prazo, o alcance do equilíbrio estrutural ou da dívida pública – incluindo os governos subnacionais – e de cláusulas de exceção e transitoriedade quando existirem flutuações macroeconômicas significativas. Ainda que as regras fiscais não sejam uma panaceia que assegure a credibilidade e a solvência fiscal, se gozarem de flexibilidade suficiente, poderão converter-se em poderosa ferramenta contracíclica.

É preciso, no âmbito do legislativo, das agências especializadas e das organizações de sociedade civil, desenvolver mecanismos capazes de institucionalizar políticas fiscais contracíclicas, para compensar pressões que tendem a ampliar gastos fiscais discricionários potencialmente

¹⁴ A importância dos estabilizadores automáticos depende de muitos fatores, como o peso do setor público na economia, a progressividade do sistema tributário, os mecanismos de emprego público e de auxílio-desemprego, a sensibilidade do desemprego e da evasão tributária às variações do PIB, entre outros. Essas características estruturais apresentam diferenças consideráveis, conforme o país e o período

desestabilizadores em momentos de expansão econômica. Os níveis ótimos de equilíbrio fiscal e de dívida pública não são invariáveis. A sustentabilidade fiscal – medida como a estabilidade em determinado período do coeficiente entre dívida pública e o PIB – depende do diferencial entre a taxa de crescimento da economia e a taxa de juros real pela qual o setor público se endivida. Por exemplo, se a taxa de juros aumenta, em uma conjuntura de crescimento lento, a sustentabilidade da política fiscal é imediatamente prejudicada. Como resultado, o nível ótimo de endividamento público dependerá da dinâmica do crescimento e das condições de financiamento, sujeitas, em grande medida, à credibilidade das políticas nacionais e aos progressos alcançados na criação de uma nova arquitetura internacional que permita aos países de rendas baixas e médias ter acesso a um financiamento estável e sem condicionalidades recessivas.

É igualmente importante definir metas de médio prazo para equilibrar a dívida pública, sobretudo nos países da América Latina e do Caribe, caracterizados por enormes disparidades de infraestrutura e carências de capital físico e humano. Nas últimas décadas, os ajustes fiscais prejudicaram sobremaneira o investimento público. Portanto, será de fundamental importância o estabelecimento de mecanismos para estimular a formação bruta de capital em bens públicos. Uma alternativa é fazer orçamentos separados para desembolsos correntes e investimentos visto que, na contabilidade patrimonial, os investimentos não são considerados gasto, mas sim ativos. Sem dúvida, impulsionar uma economia baseada no investimento em infraestrutura e no desenvolvimento produtivo requer a supressão do tradicional viés contra o investimento público nos orçamentos gerais do Estado.¹⁵

Em todo caso, é necessário aperfeiçoar a avaliação social dos projetos na América Latina e no Caribe e fortalecer institucionalmente os sistemas nacionais de investimento público. Esta variável é essencial para impulsionar o aumento do investimento público, acentuar sua complementação com o setor privado, elevar sua produtividade e contribuir para a melhoria da qualidade do ambiente de trabalho.

Em uma conjuntura de profundas restrições ao endividamento, torna-se imprescindível manter ou reforçar a capacidade do setor público de efetuar gastos. Na América Latina e no Caribe, a lógica contracíclica deveria centrar-se nos investimentos para sustentação de níveis de emprego e mitigação dos custos sociais da crise. Da perspectiva do crescimento equitativo, é necessário analisar a contribuição dos projetos desenhados para aceleração do desenvolvimento produtivo e para empregabilidade da força de trabalho em ocupações decentes.¹⁶ A história recente da região demonstra que cifras correspondentes à atividade econômica recuperam-se com maior rapidez que indicadores de pobreza e desigualdade.

A menos que sejam estabelecidas políticas fiscais ativas que incidam na qualidade e no potencial distributivo dos mercados, dificilmente serão alcançadas uma sustentável redução da pobreza e melhor distribuição de renda na América Latina e no Caribe. A propósito, a convivência transitória entre os desequilíbrios orçamentários e a estabilização macroeconômica faz parte de uma estratégia de médio prazo, calibrada pelo desempenho dos indicadores sociais e do desenvolvimento produtivo; essa estratégia atribui maior peso às metas relacionadas ao balanço estrutural que ao atual saldo público efetivo.

Por último, não se trata somente da composição do gasto, mas também de seu nível e financiamento – fatores determinantes na distribuição de rendas e oportunidades em toda a sociedade. Nesse sentido, é urgente promover pactos fiscais que definam a magnitude da contribuição da sociedade para o financiamento das políticas públicas e sua forma de arrecadação, bem como a

¹⁵ Veja o caso da América Latina em Blancharde e Giavazzi (2004); Easterly e Servén (2003); Martner e Trombem (2005); e Lucioni (2004).

¹⁶ Este conceito foi cunhado originalmente em *Memória do Diretor Geral: Trabalho decente da octogésima sétima Conferência Internacional do Trabalho*, realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1999, na qual se define o trabalho decente como trabalho produtivo em condições de liberdade, equidade, seguridade e dignidade humana, e na qual os direitos são protegidos e se conta com remuneração adequada e proteção social. A esta definição foi adicionado o fomento do diálogo social e, mais tarde, começou-se a falar também de emprego de qualidade.

destinação, seja para investimento, seja para gastos sociais (veja capítulo VII). Na maioria dos países da América Latina, é evidente que a atual carga tributária é insuficiente e que a estrutura tributária necessita de alterações para poder promover a modernização das estruturas produtivas e alcançar a igualdade social. Não há uma fórmula única aplicável a todos os países. Em alguns deles, talvez seja necessário elevar a carga tributária, seja mediante novos impostos ou maior eficiência na arrecadação, acoplada a maior empenho no combate à sonegação. Em outros, a prioridade poderá ser melhorar a qualidade do gasto, tanto em sua alocação quanto em sua eficácia, com vista à diminuição progressiva da desigualdade das estruturas sociais e econômicas.

Fortalecer o papel contracíclico da política fiscal é condição necessária – porém insuficiente – visto que nos países da região o gasto fiscal representa fração mínima da demanda agregada. Por conseguinte, pouco progresso poderá ser alcançado enquanto as outras políticas dependerem de fluxos voláteis ou estejam à mercê de agentes pro-cíclicos. É imprescindível assegurar coordenação entre as diversas políticas de alcance macroeconômico – políticas fiscais, monetárias, cambiais e das contas de capital – temas que serão abordados nas próximas seções.

2. Política monetária

As políticas macroeconômicas internas devem buscar um ambiente de baixa volatilidade real, contas externas e fiscais sustentáveis e preços estáveis. A tarefa é complexa, visto que as autoridades nacionais perderam poder de ação, em consequência de reformas liberalizantes das últimas décadas. Assim, apesar de o menor número de desequilíbrios ser de origem fiscal, a transmissão dos ciclos gerados no exterior aos mercados nacionais, sobretudo aqueles provocados pelos mercados financeiros internacionais, foi exacerbada.

Para que haja maior espaço para a política monetária e para que esta possa ser levada a cabo em harmonia com a política cambial, é preciso que a conta de capitais passe a ser regulada. As principais variáveis da política monetária são a taxa de juros e a regulação da liquidez. As experiências de desregulamentação financeira têm demonstrado que as taxas de juros liberalizadas são, muitas vezes, instáveis e muito superiores às internacionais, com *spreads* maiores durante longos períodos (CEPAL, 1998a, cap. IX; FFRENCH-DAVIS, 2008a, cap. IV; STALLINGS; STUDART, 2005). Do ponto de vista da sustentabilidade macroeconômica, é importante frisar que as margens de intermediação financeira eram procíclicas. O fato concreto é que os investidores produtivos estavam sujeitos a grande instabilidade macroeconômica, com amplas disparidades recessivas em um mercado financeiro muito incompleto no qual empresas, especialmente as de menor porte, enfrentaram taxas de juros com médias elevadas e instáveis.¹⁷ Estes fatores contribuíram para diminuição do investimento e para fragilização do emprego e da equidade.

Na América Latina, a adoção de metas de inflação para a política monetária é mais frequente, com um enfoque de ancoragem única no qual o anúncio explícito de uma meta inflacionária constitui a âncora monetária da economia. Em geral, essa tendência tem sido acompanhada por regimes cambiários de livre flutuação e da desregulamentação da conta de capital. Esta nova combinação de políticas impõe significativas limitações e obstáculos às políticas contracíclicas das autoridades econômicas.

Em economias abertas de pequeno porte, como as da maioria dos países da América Latina e do Caribe, o sistema de metas de inflação apresenta efeitos muito pro-cíclicos para a economia real, sobretudo em comparação com os mercados financeiros internacionais. Dada a importância dos fluxos de capitais na geração dos ciclos econômicos das economias emergentes, os pontos de ruptura dos períodos de expansão muitas vezes são caracterizados por fortes expectativas de depreciação

¹⁷ Algumas séries provenientes dos bancos centrais indicam que as médias elevadas ocultam, por sua vez, marcadas diferenças entre os custos pagos ao setor financeiro formal pelas grandes empresas e aqueles pagos pelas de menor porte, grande maioria das quais nem sequer têm acesso a esse mercado formal.

e por uma tendência declinante da demanda agregada e do produto, seguidas por expectativas de valorização e recuperação após atingir o ponto mais baixo do ciclo.

Considerando que a incidência da taxa de câmbio no Índice de Preços ao Consumidor (IPC) é maior nas economias mais abertas, as conjunturas com expectativas de depreciação ou valorização cambial caracterizam-se, por sua vez, pelas expectativas de pressões deflacionárias ou inflacionárias. Como resultado, os incentivos de um banco central, com uma política focalizada exclusiva ou demasiadamente na inflação, estarão inclinados a implementar políticas monetárias excessivamente contracionistas, justamente no momento em que a economia inicia sua trajetória de queda, eliminando o excesso de demanda agregada, mas sofrendo pressões inflacionárias com origem em desvalorizações cambiais. Isto leva as autoridades monetárias a intervir no mercado cambial para alcançar o objetivo anti-inflacionário, conforme descrito na próxima seção. Já no polo oposto do ciclo, e do ponto de vista das metas de inflação, haverá viés a favor da adoção de políticas monetárias expansivas para que a recuperação seja liderada pelas entradas de capitais. A consequente tendência à valorização cambial, impulsionada por entradas de capitais, representa um freio artificial ao aumento do índice de preços ao consumidor. Os dados, que mostram que as economias funcionam sobretudo abaixo da fronteira produtiva, parecem indicar que a inclinação recessiva tem sido maior que a expansiva, com a predominância de uma tendência de valorização da taxa de câmbio real.

Em um contexto de assimetrias na utilização da capacidade, a tendência pro-cíclica supõe a existência de um PIB real médio muito inferior ao PIB potencial médio. Desse modo, um primeiro desafio à implementação da política monetária de metas de inflação é a eliminação deste viés pro-cíclico. Existem várias possíveis soluções para enfrentar esse problema. Uma delas é o uso de índices de preços de produtos não comercializáveis, ao invés do índice geral de preços na definição da meta de inflação (PARRADO; VELASCO, 2002), levando em consideração a evolução dos preços dos ativos e eventuais bolhas nesses mercados. Outra opção consiste em fixar a meta em função de um horizonte de longo prazo para filtrar os efeitos transitórios da taxa de câmbio e seu impacto no índice geral de preços.

O essencial, no entanto, é ponderar todos os aspectos objetivados pela política macroeconômica orientada para o crescimento econômico e a equidade. Entre outras soluções propostas, está a fixação de metas de déficit externo, como forma de mitigar a transmissão da volatilidade de fluxos de capitais para a produção interna (MARFÁN, 2005). Outra alternativa seria implementar ou fortalecer metas no setor real, por exemplo, redução dos níveis de desemprego ou estabelecimento de uma consistência entre o PIB real e o PIB potencial.

Um ponto determinante é o peso ou a importância relativa de cada variável sobre a capacidade de reação do banco central e sua coordenação com o restante das autoridades econômicas. Cabe lembrar que os anos recentes marcaram uma época de inflação baixa ou moderada, tanto nos países desenvolvidos, quanto nas economias emergentes. Nessa conjuntura, o esforço adicional necessário para reduzir uma inflação que já é baixa traz como consequência benefícios decrescentes e custos crescentes. Um banco central muito independente das autoridades nacionais políticas e econômicas e com claras preferências anti-inflacionárias aumenta a credibilidade da meta nas etapas preliminares da luta contra a inflação, após ter registrado altos níveis de preços. Entretanto, em uma região na qual a regra tem sido taxas anuais de um único dígito – sobretudo em países que têm conseguido obter um nível de inflação baixa ou estacionária –, a excessiva independência dos bancos centrais e uma menor atenção a outros objetivos macroeconômicos têm reduzido a ênfase adquirida durante períodos de irresponsabilidade fiscal e elevadas taxas de inflação. Excessos tendem a ser ineficientes, especialmente quando um excesso é substituído por outro. O resultado medíocre registrado no crescimento e na equidade tem correlação com desequilíbrios entre objetivos e falhas de coordenação.

Em conjunturas de inflação moderada é necessário desenhar mecanismos mais complexos que permitam aos bancos centrais responder e tomar providências para compatibilizar uma taxa de inflação moderada e relativamente estável com uma taxa de crescimento do PIB sustentável e congruente com a expansão da capacidade potencial e a demanda agregada. A finalidade de uma

inflação baixa e estável é melhorar a informação dos mercados, incentivar a inovação e a agregação de valor, e estimular investimentos e seu grau de eficiência, conduzindo a um crescimento mais dinâmico e que exerça impacto positivo na equidade. Ao contrário, qualquer desequilíbrio entre objetivos é prejudicial ao desenvolvimento.

Não obstante, quando se retoma o enfoque mais modal, eliminando o viés pro-cíclico das metas de inflação por meio da adoção de um conjunto de metas – ou seja, um enfoque de ancoragem múltipla – um segundo problema pode persistir: uma política monetária pouco eficaz, seja por seus efeitos defasados sobre a demanda interna, seja por seus resultados insuficientes, seja por produzir efeitos contrapostos em outras variáveis macroeconômicas, por exemplo, a taxa de câmbio.

Durante períodos de expansão econômica, se a política monetária for utilizada para regular a demanda agregada mediante um aumento da taxa de juros, os agentes locais recorrerão a mais créditos externos e os fundos externos de curto prazo serão atraídos por um diferencial maior entre a taxa de juros internacional e a interna, incentivo que pode acentuar-se ainda mais se houver expectativas de valorização cambial. Nesse contexto, as altas taxas de juros frequentemente coexistem com um setor de bens comercializáveis prejudicado pela valorização cambial e com um aumento da demanda agregada e a produção de bens não comercializáveis financiada por poupanças externas – que frequentemente deslocam a poupança doméstica. A falha da política se torna evidente e onerosa quando a produção aproxima-se de uma fronteira produtiva em lento movimento.

Por sua vez, fica cada vez mais restrita a capacidade de a política monetária absorver choques durante períodos de retração, sobretudo quando a economia aproxima zonas de vulnerabilidade. De acordo com o modelo clássico, face a determinada taxa externa específica, a queda da taxa de juros interna causará a saída de capitais, que acabarão por depreciar a taxa de câmbio. Essa depreciação, por sua vez, tenderá a favorecer a recuperação da produção de bens comercializáveis, assim estimulando o crescimento do PIB. Entretanto, na prática, os efeitos negativos da depreciação sobre o consumo e os balanços a curto prazo são frequentemente maiores que o impulso positivo sobre a produção destes bens. Pelo contrário, quando a política monetária é utilizada para tentar deter a fuga de capitais, a taxa de juros pode servir para restringir a demanda agregada – e agravar assim uma recessão –, mas talvez seja inútil em relação às saídas de capitais caso existam elevadas expectativas de depreciação e um clima contagiante de pessimismo.

Em síntese, a eficácia da política monetária contracíclica em um contexto de conta de capitais aberta e de taxa de câmbio livre é muito mais limitada que o suposto pelas teorias clássicas. Consequentemente, a principal recomendação de ordem macroeconômica da nossa análise é que é imprescindível a regulação dos fluxos de capitais e, ao mesmo tempo, a abertura de espaço para que haja complementaridade contracíclica entre as políticas cambial e monetária. É perigoso e ingênuo imaginar que nunca mais haverá um fluxo excessivo de capitais orientados somente à obtenção de rendas, especialmente em vista da natureza financeira da atual crise global.

3. Política cambial, desenvolvimento produtivo e estabilidade sustentável

A taxa de câmbio é uma variável macroeconômica essencial para a sustentabilidade do equilíbrio macroeconômico e a alocação de recursos. Naturalmente, o preço macroeconômico relevante refere-se ao conjunto de taxas de câmbio e de inflação dos parceiros comerciais, que variam de acordo com as estruturas comerciais dos diferentes países.¹⁸ O enfoque convencional – que sustenta que a única opção cambial é a utilização de uma taxa nominal fixa ou uma taxa totalmente flexível – pressupõe que o mercado

¹⁸ A CEPAL calcula, periodicamente, a taxa de câmbio real de cada país da região, considerando as matrizes das relações cambiais nominais e dos níveis de preços, ponderados pelo peso relativo dos diversos parceiros comerciais. Em contraste com a taxa de câmbio real comercial – relevante para o mundo da produção – a taxa de câmbio real relevante para os fluxos financeiros geralmente refere-se exclusiva ou predominantemente ao dólar.

determinará de forma benigna uma taxa de câmbio real de equilíbrio sustentável. Implicitamente, esse enfoque implica níveis e movimentos que resultam em um preço correto para designar recursos entre bens comercializáveis e não comercializáveis e para atrair recursos adicionais de capital físico e mão de obra. Além de uma alocação eficaz dos recursos existentes, o crescimento econômico passa, sobretudo, por uma expansão vigorosa do acervo de fatores e de sua produtividade.

A atual política cambial modal defende uma taxa cambial livre. Com efeito, vários países da América Latina e do Caribe adotaram regimes cambiais de flutuação livre diante do contágio da crise asiática em 1998. O problema provocado pelo novo regime foi que a taxa de câmbio se tornou extremamente sensível às modificações transitórias na oferta de fundos externos, trazendo consigo uma ineficiente atribuição de recursos. Em conjunturas de escassez de fundos, a taxa de câmbio real sofre forte desvalorização, conforme mostrado no Gráfico II.8, mas no atual contexto recessivo de liquidez restrita, os produtores têm dificuldades em aproveitar plenamente o incentivo cambial. Na etapa seguinte, quando a restrição externa dominante desaparece graças a maior oferta de fundos externos, novas reavaliações são registradas. Cabe destacar, então, outra assimetria: durante os períodos de expansão, os mercados financeiros estão dispostos a financiar maiores investimentos; porém, a valorização cambial desestimula a formação de capital na produção de bens comercializáveis. Como consequência desse comportamento pro-cíclico da taxa de câmbio real, o ciclo econômico demonstra um viés contra os bens comercializáveis. Paradoxalmente, as reformas liberalizantes das importações procuravam atribuir papel central aos itens comercializáveis, por supor que a taxa de câmbio assumiria papel determinante na competitividade internacional. Não obstante, as duas opções cambiais oferecidas pelo consenso de Washington – ambas comprovadamente exageradas – se contrapõem a esse objetivo.

A literatura que trata do nexos entre a política cambial e o desenvolvimento vem ganhando força em anos recentes. Além dos valiosos trabalhos de John Williamson, em particular o que foi publicado em 2000 sobre os regimes intermediários e a conta de capitais, Rodrik (2008) aborda o impacto da taxa de câmbio real nos impulsos produtivos sustentados por uma taxa de câmbio real depreciado. Eichengreen (2008) também examina o tema, porém enfatiza a necessidade de diminuir a extensão dos prazos de vigência dos incentivos cambiais. Por sua vez, Agosin (2007) analisa o tema da qualidade, do valor agregado e das externalidades das exportações, comparando as experiências dos países da América Latina e do Caribe com as das economias asiáticas.

As já mencionadas falhas dos regimes cambiais modais em termos do papel distributivo da taxa de câmbio real também tiveram reflexos sobre os equilíbrios macroeconômicos, conforme explicado na análise da política monetária. Os ciclos de expansão e queda dos mercados financeiros internacionais geram demanda por variáveis macroeconômicas flexíveis, capazes de compensar ou absorver, no curto prazo, impactos positivos e negativos. Dada a reduzida eficácia de alguns dos instrumentos de política tradicional, sobretudo a política monetária implementada em resposta a choques financeiros, a taxa de câmbio pode desempenhar papel essencial para amortizar as consequências. Com efeito, a opção de taxa de câmbio livre, que elimina os efeitos monetários das operações cambiais e restaura o equilíbrio do balanço de pagamentos de forma permanente, é determinante para abrir espaço para a política monetária. Entretanto, esse objetivo normalmente conflita com os objetivos comerciais da política cambial, visto que tende a desequilibrar a conta-corrente.

Os regimes intermediários com uma taxa de câmbio de flexibilidade administrada – como paridades móveis e diversas variantes de bandas móveis ou flutuação suja – representam uma séria tentativa pragmática de reconciliar estas demandas conflitantes (WILLIAMSON, 2000). As posturas neoliberais afirmam que qualquer intervenção cambial iria contra o mercado e estaria fadada ao fracasso. Ao contrário, as forças reais do mercado – importadores e produtores de bens exportáveis e importáveis – importantes para o desenvolvimento produtivo e a equidade, devem assumir a liderança na determinação da taxa de câmbio. É esse mercado que deve prevalecer, não o mercado dos operadores de curto prazo.

De certo, as caixas de conversão supõem sistemas automáticos encarregados de determinar a disciplina fiscal e monetária. Entretanto, elas limitam o espaço de manobra para as políticas de estabilização monetária e cambial, essenciais para evitar crises e promover a recuperação pós-crise. Facilitam a transmissão interna dos choques desestabilizadores originados nos mercados internacionais de capitais e produzem movimentos pendulares de atividade econômica e de preços dos ativos, provocando onerosa vulnerabilidade financeira interna.

Da mesma forma, a volatilidade característica dos regimes de taxa de câmbio flutuante não constitui problema grave quando a flutuação dos mercados financeiros e de recursos naturais são de curta duração, visto que isto se resolve com os mercados derivativos – caso existam no mercado local – ou são autocompensados breve período, dada a constante reversibilidade das flutuações. No entanto, essa volatilidade constitui problema importante para alocação de recursos, quando perdura por vários anos, como tem sido o caso do limitado acesso das economias emergentes aos mercados de capitais nas últimas décadas. Nesses casos, as intensas flutuações da taxa de câmbio real tendem a gerar desinformação em relação à taxa de câmbio de equilíbrio, gerando efeitos perversos na atribuição dos recursos.

Oscilações cambiais provocadas por movimentos cíclicos de capitais financeiros agravam-se com a adoção de políticas monetárias ou de crédito contracíclico em regime de câmbio flutuante e conta de capital aberta. Conforme exposto na análise sobre política monetária, surge o clássico problema de que uma política monetária contracíclica provoca flutuações procíclicas da taxa de câmbio. Por exemplo, isto acontece quando a política monetária procura restringir a demanda interna, elevando a taxa de juros, atraindo capitais financeiros e provocando o aumento da taxa de câmbio real. As entradas de capital aumentam a demanda, porém a valorização cambial freia a inflação e introduz um viés de gasto em relação às importações.

Assim, a capacidade de um regime de câmbio flexível de suavizar os efeitos dos ciclos de expansão e queda provenientes do exterior depende de sua capacidade de implementação de uma política monetária contracíclica eficaz, sem promover movimentos cambiais pro-cíclicos. Isto apenas é possível de maneira sistemática, mediante regimes cambiais intermediários ativamente administrados, combinados com algumas das diversas formas de regulação contracíclica prudencial que podem ser aplicadas à conta de capital, conforme exposto na seção 4. Esses regimes intermediários de flexibilidade administrada proporcionam a melhor possibilidade de responder às duas exigências que a política cambial deve satisfazer.

Os regimes intermediários com uma ativa flexibilidade administrada podem acarretar custos e limitações. Primeiro, se não gozarem da confiança do respectivo mercado, tais regimes estarão sujeitos a pressões especulativas e, por esse motivo, o custo de defender a taxa de câmbio pode se tornar muito alto. Em conjunturas críticas, como as de perda de confiança, pode ser conveniente passar, por algum tempo, a uma plena flexibilidade. Em segundo lugar, a acumulação de reservas esterilizadas durante os períodos de expansão implica custos financeiros; por isso, as regulações contracíclicas dos fluxos reduzem este custo por meio da limitação do excesso de ingressos. Por último, a regulação da conta de capital – necessária para uma administração eficaz dos regimes cambiais intermediários – tende a sofrer perdas crescentes que devem ser enfrentadas com monitoramento permanente de suas fontes. Entretanto, se não for adotado um enfoque contracíclico e prudencial, a consequência será uma volatilidade agravada, com elevados custos sociais e econômicos.

Em síntese, são necessárias correções radicais na política cambial, para torná-la consistente com a estratégia de desenvolvimento que atribua papel central às exportações. Isto contribuiria também para alcançar uma competitividade sistêmica, isto é, desenvolver uma capacidade produtiva focalizada não apenas nos mercados externos, mas também no mercado interno, com consequências positivas para trabalhadores e empresas. Conforme será discutido no capítulo seguinte, esta maior competitividade sistêmica ajuda a diminuir as disparidades produtivas em relação aos países mais desenvolvidos e a reduzir a heterogeneidade estrutural interna, dando origem a condições mais igualitárias no mercado de trabalho e empresarial.

4. Reforma do mercado de capitais

Conforme destacado neste capítulo, o mercado de capitais tem ascendência sobre os equilíbrios macroeconômicos e exerce influência significativa em outras variáveis determinantes para a formação de capital e para a distribuição de oportunidades e rendas entre os diversos atores econômicos. Isto está associado a duas características das economias em desenvolvimento da região. Primeira, os mercados de capitais de todos os países da América Latina e do Caribe são incompletos, já que alguns de seus segmentos são fracos ou totalmente ausentes. Segunda, o impacto dessas fraquezas e ausências é agravado pela forte heterogeneidade estrutural entre os diversos agentes econômicos. O vínculo estreito com os mercados financeiros internacionais mais voláteis, nas últimas décadas, em parte explica a escassez de investimento produtivo e a precariedade exibida pelos mercados de trabalho.

Esta seção examinará os rumos que as reformas dos mercados de capitais nacionais devem tomar para que possam contribuir efetivamente com o desenvolvimento produtivo. A discussão focará reformas para a gestão da conta de capital junto a outros países, visando a aproveitar seu potencial, contribuir com o desenvolvimento nacional e minimizar os custos econômicos e sociais.

a) Mercados internos e financiamento do desenvolvimento

Durante os anos oitenta e noventa, houve uma proliferação de reformas dos mercados internos de capitais, provocadas por experiências insatisfatórias que envolveram políticas intervencionistas e taxas de juros reais distorcidas em décadas anteriores, que – em países com inflação elevada – muitas vezes equivaleram a taxas reais negativas. Muitas vezes, a reforma implicou abrupta liberalização das taxas de juros, dos termos das operações e da alocação do crédito, além do relaxamento das normas e da supervisão prudencial das instituições financeiras.

Os reformadores esperavam uma reação positiva da economia nacional, com equilíbrio das taxas de juros de mercado, que conduzisse a uma canalização mais eficiente de recursos para investimentos nos setores mais produtivos. Em termos de volumes de poupança, o resultado global foi um aumento significativo nas poupanças financeiras no segmento de curto prazo do mercado de capitais. Entretanto, acompanhando este aumento, houve enfraquecimento do sistema de bancos de desenvolvimento e uma perda de dinamismo no segmento de créditos de longo prazo, sem que houvesse qualquer aumento correspondente das poupanças internas ou do investimento produtivo (veja Gráfico II.4).¹⁹ Por conseguinte, o contraste entre uma maior poupança financeira e uma poupança interna estancada significa que a reforma, em vez de privilegiar a formação de capital, canalizou as poupanças para o consumo e para a compra de ativos já existentes.²⁰

¹⁹ Em geral, prevalecem os mercados de capitais pouco desenvolvidos, nos quais cerca de 70% dos recursos financeiros são canalizados por meio do sistema bancário. Por sua vez, o restante é caracterizado por seus delimitados níveis de capitalização, baixos montantes de ações comercializadas, escassas emissões de novas ações na bolsa e elevada concentração de transações com poucas ações.

²⁰ Durante as duas últimas décadas, o nível de poupança interna bruta da América Latina situou-se em torno de 20% do PIB, cifra bastante inferior à registrada em outras regiões em desenvolvimento, por exemplo, a Ásia meridional e o Pacífico (40%) o Oriente Médio e a África setentrional (30%).

Quanto à taxa de juros, os resultados tampouco serviram para estimular o crescimento e a equidade. A taxa de juros é uma variável de importância fundamental, tanto na asseguuração de recursos quanto no nível macroeconômico. Com a liberalização, as taxas internas nos países da região frequentemente se mostraram instáveis e bem superiores às internacionais, com margens de intermediação financeira (*spreads*) muito mais amplas e perdurando por períodos bem mais longos. Prevaecem assim sistemas com elevados custos financeiros e mercados segmentados.²¹ A verdade é que os investidores produtivos, sobretudo os devedores não preferenciais²², encontraram-se em um ambiente macroeconômico real de pronunciada instabilidade em um mercado financeiro muito incompleto, no qual enfrentaram taxas de juros médias muito elevadas.

Diante da atual crise global ficou claro que os países da região alcançaram significativos avanços, pois conseguiram evitar a contaminação de seus sistemas financeiros ou crises bancárias. Esses sistemas demonstraram-se mais consolidados, menos expostos a risco e com vigilância fortalecida. Ademais, seu papel de provedor de recursos para o financiamento da atividade econômica atual ficou prejudicado. As análises revelam também que as reformas do sistema financeiro não foram capazes de lidar com a heterogeneidade estrutural ou prover volumes adequados de financiamento para o setor produtivo. Nesse sentido, ainda é preciso forjar uma relação proativa entre as instituições financeiras, reduzir a heterogeneidade e, por conseguinte, alcançar um efeito social mais inclusivo (veja seção seguinte e capítulo III). Permanece pendente a implementação do Consenso de Monterrey da Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento que aumentará os volumes de recursos destinados ao financiamento do desenvolvimento econômico, social e ambiental da região, assegurando-lhes caráter contracíclico.

A reorganização do sistema financeiro deve seguir pelo caminho da canalização de recursos para a poupança e o investimento, objetivo este que requer um mercado de capitais mais completo, em contraste com reformas voltadas para o curto prazo. Serão necessárias instituições que abarquem um vigoroso segmento de longo prazo para canalizar poupanças para o financiamento do investimento produtivo, assim como normas prudenciais e contracíclicas. Aos bancos públicos e privados direcionados ao desenvolvimento deve ser assegurado um papel ativo, visto que esta é a forma mais adequada de garantir a vitalidade do segmento de longo prazo.

As poupanças institucionais, tais como fundos de pensão, por serem importantes fontes de recursos de longo prazo, merecem análise prioritária para garantir sua canalização para o fomento do desenvolvimento produtivo da economia nacional (veja a próxima seção). A correta aplicação desses recursos é essencial para o bem-estar sustentável dos poupadores, por sua dupla condição de trabalhadores e futuros beneficiários.

b) Para maior igualdade no acesso ao financiamento

O acesso heterogêneo ao financiamento reforça as desigualdades das capacidades produtivas e dificulta a inserção nos grandes mercados, assim criando um círculo vicioso que condena setores e unidades produtivas de menor capital a uma vulnerabilidade permanente e a um baixo crescimento. A desigualdade no acesso ao financiamento e nas condições desse acesso constitui um dos eixos da reprodução da desigualdade social.

²¹ De um lado por exemplo, o valor contábil dos gastos gerais bancários de 2007, expressos como proporção dos ativos totais, excede os 5% na América Latina, valor superior ao registrado na Ásia sul-oriental, no Oriente Médio e na África setentrional e também Ásia e Pacífico (2%, 2,3% e 3%, respectivamente). De outro lado, é ilustrativo que durante os anos setenta, o Chile tenha aplicado reformas similares e obtido resultados similares: um crescimento anual médio do PIB de apenas 2,9% entre 1973 e o máximo alcançado em 1981; antes da depressão de 1982; taxas ativas de juros reais demasiadamente elevadas – uma média anual de 38% real entre 1975 e 1982; uma reduzida taxa de formação de capital, uma piora da situação de trabalho e da distribuição de renda; e, por último, uma grave crise bancária e cambial em 1982 e 1983 (FFRENCH-DAVIS, 2008a, caps. IV e V)

²² Nos países da região, o financiamento bancário do setor produtivo está orientado, sobretudo, às grandes empresas, e seu custo é bem mais elevado para as PMEs que para as empresas de maior porte.

Sobretudo, é necessário que as pequenas e médias empresas e os setores de renda baixa e média tenham melhores condições de acesso, visto que estes muitas vezes sofrem pela segmentação social do mercado de capitais. Não por serem líderes do segmento que mais impulsiona a produtividade ou o desenvolvimento tecnológico, mas sim pelo seu enorme impacto na inclusão social, na redução da heterogeneidade estrutural e na contribuição para o ideal de igualdade social, que as PMEs merecem atenção especial (veja capítulo III). O acesso das PMEs ao mercado financeiro requer recursos e instrumentos adequados do ponto de vista da oferta e da demanda, para que possam obter empréstimos já que os mecanismos de garantias por si só não são suficientes. As PMEs necessitam desse mercado para enfrentar emergências, para investir em educação e capacitação, para desempenhar atividades produtivas e para se modernizarem.

Por conseguinte, é necessário criar entidades de crédito e mecanismos de garantia especializados, para facultar o acesso das PMEs ao mercado de crédito que, geralmente, as instituições financeiras não conseguem oferecer de maneira espontânea. A prioridade deve consistir em favorecer acesso a financiamento de longo prazo, a taxas de juros normais, assim como aos demais recursos de que estes setores carecem: tecnologia, certos insumos e serviços correlatos e canais de comercialização e infraestrutura. Também essencial para sobrevivência e sucesso dessas unidades produtivas com menor capacidade de captação de recursos, é a garantia de uma conjuntura na qual o processo produtivo possa ser realizado em um contexto macroeconômico real que garanta uma relativa estabilidade.

O fortalecimento das PMEs é vital para reduzir a enorme desigualdade entre as grandes empresas e a grande maioria, que são de menor porte. Contribuirá também para a evolução de mercados de trabalho capazes de gerar números cada vez maiores de empregos de qualidade. Nesse sentido, melhorar o acesso das PMEs ao mercado financeiro surtirá impacto direto sobre a formação de mercados de trabalho capazes de gerar maiores números de empregos e empregos de melhor qualidade, assim contribuindo decisivamente para a diminuição das amplas disparidades de produtividade laboral. Para alcançar maior igualdade social, um dos elementos-chave é assegurar linhas de crédito direcionadas especificamente às PMEs, tema que será abordado com mais profundidade no capítulo III.

O desenho e a construção de um sistema financeiro mais inclusivo, dedicado ao financiamento produtivo, requer a expansão e o desenvolvimento de instrumentos para controlar riscos, diversificar o acesso e ampliar os prazos de amortização, objetivos que apenas poderão ser alcançados por meio de iniciativas direcionadas à ampliação do acesso das PMEs ao mercado financeiro, bem como à potencialização das microfinanças em diferentes escalas e marcos institucionais.

As microfinanças desempenham papel relevante ao melhorar o acesso dos domicílios de baixa renda e das microempresas a serviços financeiros e a emprego. O âmbito de ação dessas instituições é bastante heterogêneo, abrangendo, por exemplo, o financiamento da compra de equipamentos simples para microempresas ou a incorporação de componentes inativos da força de trabalho – sobretudo às mulheres – à atividade produtiva. Desse modo, as microfinanças contribuem para a geração do PIB, para o aumento do bem-estar dos domicílios e para a consolidação do trabalho digno.²³ Ademais, em reconhecimento da importância dos recursos remetidos por trabalhadores migrantes, instituições microfinanceiras de alguns países oferecem financiamento para desenvolvimento produtivo a destinatários desses recursos procedentes do exterior. Da mesma forma, uma das atividades fundamentais das instituições microfinanceiras de vários países da região é a prestação de suporte técnico e estratégico a destinatários de créditos. Em alguns casos, como no Equador, elas têm auxiliado na criação de complexos produtivos (*clusters*) integrados para ajudar grupos de clientes a baratear custos de produção e distribuição. Em outros, no Estado Plurinacional da Bolívia, em

²³ Atualmente, em países como Colômbia, Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Nicarágua e República Bolivariana da Venezuela, as instituições microfinanceiras também oferecem determinados tipos de seguros a seus clientes concentrados, em um primeiro momento, em serviços médicos básicos e funerários, mas que em anos recentes têm sido ampliados e chegam a suas colheitas e bens de capital financiados mediante microrreceitas, como no caso do Estado Plurinacional da Bolívia.

Honduras e na Nicarágua, as microfinanceiras auxiliam seus clientes a identificar novos mercados para colocação de seus produtos. Experiências deste tipo devem ser fortalecidas e replicadas em outros países da região.

Para estimular o desenvolvimento das microfinanças na região, é preciso formular políticas públicas que permitam alcançar os seguintes objetivos: *i*) melhorar a capacidade das instituições pertinentes para canalizar recursos do mercado e desenvolver novos produtos; *ii*) enfrentar desafios de gestão e regulação para facilitar o monitoramento e a gestão de riscos; *iii*) aplicar tecnologias de baixo custo que sejam acessíveis a esse tipo de instituição, e *iv*) avançar rumo à formulação de instrumentos que permitam avaliar melhor os efeitos das microfinanças.

Cabe aos países da região desenvolver um sistema financeiro que contribua para redução das grandes heterogeneidades estruturais e econômicas. Conforme será sugerido no capítulo III, esse sistema deve buscar o aumento sustentado da produtividade das pequenas e médias empresas. Os atuais mercados de capitais incompletos apresentam uma barreira intransponível, o que impede muitas PME de impulsionar seu desenvolvimento. Mercados de capitais bem consolidados são o ingrediente essencial para alcançar crescimento com igualdade. Nesse sentido, a reforma do mercado de capitais implica o fortalecimento do sistema bancário público e, em particular, do sistema de bancos de desenvolvimento, como instrumento para potencialização e democratização do acesso a crédito, sobretudo o crédito de longo prazo, orientado ao financiamento de investimentos.

Em geral, os mercados financeiros são afligidos por problemas de informação que dificultam o acesso ao crédito por parte das pequenas e médias empresas e desestimulam as atividades inovadoras. Estes problemas tendem a somar-se a dificuldades derivadas da incompatibilidade de amortização entre as obrigações que os intermediários financeiros assumem para captar recursos e as necessidades dos mutuários, especialmente em se tratando de recursos destinados ao investimento. Estas dificuldades agravam-se, especialmente em economias voláteis e instáveis como as latino-americanas, nas quais os depositantes têm marcada preferência pela liquidez.

Os bancos privados, sujeitos a rígidas normas e fiscalização, operam com horizontes mais curtos em termos de lucros e com um critério de gestão de risco ditados pelo mercado. Desse modo, tendem a favorecer empresas de maior porte relativo já consolidadas ou capazes de oferecer garantias reais de grande valor, ou então a focalizar créditos de curto prazo – em detrimento do financiamento de longo prazo para empresas de menor porte ou empresas novas, ou projetos de rentabilidade mais incerta. São estas empresas ou projetos novos – as que carecem de um acesso oportuno ao sistema bancário privado – que tendem a introduzir novos produtos ou novas formas de produzi-los, ou mesmo a buscar novos mercados. As consequências deste viés do sistema bancário privado não são positivas para o investimento e o crescimento, já que não incentivam a inovação, a produtividade de longo prazo e tampouco a redução de disparidades produtivas e sociais.

A introdução e o desenvolvimento de instrumentos como o arrendamento mercantil com opção de compra, *factoring*, sistemas de garantias e capital de risco apontam para a direção correta, porém estes instrumentos não são suficientes para eliminar o problema do racionamento de crédito. Para alcançar este objetivo, é necessário fortalecer o sistema público de bancos de desenvolvimento que – por adotar critérios distintos dos utilizados pelo sistema bancário privado em matéria de rentabilidade, gestão de riscos e alocação de recursos – deve ser direcionado ao financiamento de investimentos e de capital de giro de empresas que carecem de pronto acesso a crédito. Este efeito não somente teria um positivo impacto distributivo, mas também aumentaria o potencial de crescimento da economia como um todo, ao permitir que maior número de unidades produtivas se somasse ao processo.

A propósito, os bancos de desenvolvimento podem desempenhar papel essencial na disponibilização de financiamento contracíclico. Em resposta à crise global, por exemplo, o governo do Brasil aumentou o capital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em aproximadamente 3,5% do PIB, para aumentar seu potencial creditício e compensar, em parte, a

escassez de crédito privado: em 2009, o crédito público chegou a 41% do crédito total. Dessa forma, o BNDES desempenha papel protagônico na reativação da economia brasileira.

Um desenvolvimento financeiro que vise a sanar a pronunciada heterogeneidade atual deve potencializar o acesso ao crédito para micro, pequenas e médias empresas, conforme previsto nos compromissos assumidos no marco do Consenso de Monterrey (NAÇÕES UNIDAS, 2002 e 2007). Para alcançar um desenvolvimento que gere mercados mais equitativos e uma economia dinâmica, é essencial contar com uma infraestrutura financeira que facilite o acesso das Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) a uma diversidade de produtos e serviços sustentáveis e que, a longo prazo, fortaleça os segmentos mais fracos. É preciso também contar com um instrumental financeiro diversificado e apropriado para adotar medidas contracíclicas.

Em síntese, a reforma das reformas do consenso de Washington deve dar maior prioridade aos vínculos do sistema financeiro com o processo de investimento interno e com a economia interna do que com os mercados financeiros externos. Também deve contribuir para maior estabilidade econômica, o que significa evitar taxas de câmbio desalinhas, regular as taxas de juros, a fim de reduzir a frequência e virulência das oscilações cíclicas, e evitar taxas de juros reais negativas ou demasiadamente elevadas. Por último, a reforma deve procurar desconcentrar o poder econômico, mediante mecanismos de financiamento inclusivos que privilegiem o acesso das PMEs (FFRENCH-DAVIS, 2005).

c) A conta de capitais e o financiamento do desenvolvimento

As reformas dos mercados internos de capitais foram acompanhadas pela desregulamentação da conta de capitais. A abertura financeira total ao exterior, como ocorreu durante os anos noventa e a década atual, trouxe uma integração com os segmentos mais especulativos do mundo desenvolvido. Consequentemente, o segmento de maior dinamismo do mercado de capitais vem sendo caracterizado por intensa atividade financeira, com fluxos de curto prazo provenientes e destinados ao exterior, notáveis por sua volatilidade procíclica e escassa conexão com investimentos produtivos. Mesmo assim, conforme já ficou claro, o objetivo original da desregulamentação – ou seja, a captação de investimentos para financiar aumentos de produtividade e estimular o crescimento econômico – não foi atingido. Em vez disso, o processo abriu caminho para intensas instabilidades cíclicas, importadas por meio da conta de capitais. Uma regulação eficaz da conta de capitais surge como condição imprescindível para avançar rumo a um cenário macroeconômico que estimule o desenvolvimento, delineado pela independência monetária e pela sustentabilidade cambial.

A regulamentação da conta de capitais pode funcionar como instrumento macroeconômico prudencial, desde que dirigidas aos fluxos voláteis – fonte direta dos ciclos de expansão e retração. Quando eficazes, essas normas atenuam pressões sobre o câmbio e permitem a adoção de políticas monetárias contracionistas durante períodos de euforia financeira. Da mesma forma, elas tendem a reduzir os custos quasifiscais da acumulação esterilizada de reservas internacionais. Durante a fase baixa do ciclo – período de restrição externa ativa – a aplicação tempestiva dessas normas abre espaço para atuação de políticas monetárias e fiscais expansivas durante a recessão, mecanismos estes de grande utilidade em conjunturas como a crise global atual.

Em geral, a experiência mostra que é proveitoso recorrer a restrições quantitativas ou de preço sobre as entradas de capitais líquidos ou de curto prazo, pois tais medidas facilitam a adoção de políticas macroeconômicas contracíclicas e a melhoria dos perfis de maturidade dos passivos externos (OCAMPO, 2007; WILLIAMSON, 2003). Essas normas objetivam a criação de ambiente macroeconômico mais estável durante períodos de expansão e a minimização dos custos de ajustes recessivos quando a economia sofre as consequências de desequilíbrios provocados por superaquecimento. Em outras palavras, um ambiente regulamentado por normas estará sempre melhor adaptado ao mercado e melhor posicionado para alcançar as seguintes metas: *i)* tomar decisões irreversíveis de investimento; *ii)* evitar disparidades significativas entre o PIB real e o PIB potencial; *iii)* evitar que preços macroeconômicos – taxas de câmbio e taxas de juros – fiquem excessivamente desalinhas, e *iv)*

evitar desequilíbrios de outras relações macroeconômicas fundamentais, associados ao surgimento de zonas de vulnerabilidade; níveis insustentáveis de déficit na conta-corrente; coeficientes entre preço e utilidade nas bolsas; relação entre passivos líquidos e de curto prazo; e reservas internacionais.

O debate acerca de controles sobre capitais intensificou-se após a adoção – amplamente difundida no meio acadêmico – de medidas, pela Malásia, em 1998, impondo duras restrições quantitativas às saídas de capitais (KAPLAM; RODRIK, 2001). Essas medidas mostraram-se determinantes para a aplicação de bem-sucedidas políticas monetárias e fiscais que propiciaram a reativação econômica daquele país em 1999.

Porém, saber como deixar para trás uma crise depois de tê-la sofrido não é o suficiente. Mais importante é evitar cair na crise ou moderar seus custos drasticamente. Esta é uma meta da regulamentação dos fluxos de capitais que visa a alcançar equilíbrios sustentáveis na macroeconomia real. Nos últimos anos, vários países da região, entre eles Argentina, Brasil, Colômbia e Peru (veja Box II.2), realizaram notáveis tentativas de normatização em busca desses equilíbrios, sobretudo para evitar excessivas elevações da taxa de câmbio (CEPAL, 2009a).

Box II.2

CONTROLE DE CAPITAIS: MELHOR PREVENIR QUE REMEDIAR

A falta de regulamentação macroeconômica prudencial das entradas de capital deixa lições importantes para a política econômica. Devido à predominância de posturas passivas, as economias nacionais ficaram vulneráveis aos choques externos, o que provocou grande volatilidade nos principais preços macroeconômicos internos – taxas de câmbio e taxas de juros –, bem como nos agregados macroeconômicos, ou seja, a lacuna entre a demanda efetiva e o PIB potencial e o balanço externo. Na medida em que o investimento decaí, estas flutuações exercem efeitos adversos no crescimento de longo prazo, no emprego produtivo e na equidade. Em anos mais recentes, vários países da região realizaram intervenções na conta de capitais visando a afastar a excessiva volatilidade dos fluxos ou das cotações cambiais.

Nos anos noventa, Chile e Colômbia recorreram à aplicação sistemática de uma reserva não remunerada às entradas de capitais financeiros que, entre outros objetivos, buscou manter as taxas de câmbio em níveis competitivos para fomentar a produção de bens comercializáveis, gerar espaço para a política monetária e exercer maior controle sobre a demanda interna e o balanço externo.

Na Argentina, a partir de junho de 2005, toda operação envolvendo ingressos em moeda estrangeira provenientes do exterior passou a ser sujeita a um depósito compulsório, em dólares, no valor equivalente a 30% do total da operação. Este depósito compulsório aplica-se, com algumas exceções, a diversos tipos de fluxos de capital, como dívidas do setor financeiro e privado não financeiro, emissões primárias de ações de empresas residentes que não contam com oferta pública e cotização em mercados autorregulados. Se aplica ainda a investimentos de carteira de não residentes em títulos denominados em moeda local e rendas em moeda estrangeira gerados no mercado de câmbio local por meio de vendas, por residentes, de ativos externos com valor superior a dois milhões de dólares por mês civil, e também a operações que objetivem o combate à sonegação e à evasão de divisas. Para os residentes, foi estipulado o prazo mínimo de 365 dias para endividamentos e renovações de dívidas com o exterior, sendo vedada sua amortização antes do vencimento desse prazo.

Na Colômbia, de maio de 2007 a outubro de 2008, foi exigido que os investidores internacionais efetuassem depósito não remunerado para investimento estrangeiro em ações, sendo exigida permanência mínima de dois anos para o investimento estrangeiro direto. Inicialmente, este depósito era de 40% do montante; mas, a partir de maio de 2008, aumentou para 50%. Estes requisitos foram eliminados em função da crise internacional, especificamente para novos investimentos externos em ações ou em bônus obrigatoriamente conversíveis em ações, e para a aquisição de cotas de carteiras coletivas compostas unicamente por ações. Entretanto, o depósito continuou em vigor para outros investimentos de carteira provenientes do exterior, especialmente os ativos de renda fixa.

No Peru, além da intervenção direta no mercado de câmbio, o banco central utiliza normas de ajuste de reservas em dólares como ferramenta para administrar a liquidez interna em moeda estrangeira. No início de 2008, em resposta a um surto nos volumes de entradas de capitais, o governo ampliou sua intervenção no mercado de câmbio, exigindo maiores reservas em moeda local e em dólares, como forma de reduzir a necessidade de esterilização. Para limitar ainda mais os fluxos de entradas de capitais, o banco central

temporariamente deixou de emitir certificados de depósito, substituindo-os por leilões de depósitos não transferíveis e certificados de depósito não negociáveis, que somente podiam ser adquiridos por entidades financeiras nacionais, limitando seu papel a instrumentos de controle da liquidez e reduzindo seu uso como ativos de investimentos capazes de atrair investidores internacionais. Para a transferência de titularidade dos certificados do Banco Central de Reserva do Peru (BCRP) a não residentes, o banco passou a cobrar uma comissão. Cabe assinalar que desde a assinatura do tratado de livre comércio com os Estados Unidos, a capacidade do banco em impor restrições discriminatórias ficou bem reduzida.

Em outubro de 2009, o Brasil aplicou um imposto de 2% sobre os fluxos de capitais destinados à aquisição de ações e bônus, excluindo o investimento estrangeiro direto. Pouco depois, estabeleceu um imposto de 1,5% sobre os títulos de depósito no mercado norte-americano (ADR) das empresas brasileiras listadas na bolsa de Nova York. Cabe recordar que o imposto de 1,5% cobrado sobre investimentos estrangeiros em ativos de renda fixa durante o período anterior, quando havia valorização nominal do real, foi eliminado em outubro de 2008 diante da eclosão da crise financeira internacional.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) *Balanço preliminar das economias da América Latina e Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.149.

Cabe destacar a experiência de implementação de normas contracíclicas sobre as entradas de capitais, adotadas pelo Chile no início dos anos noventa. Diante da grande oferta de financiamento externo – em relação ao PIB – que poderia ter efeito desestabilizador, o país criou um fundo de reserva para limitar o ingresso de capitais, com exceção do investimento estrangeiro direto. Durante o quinquênio 1991-1995, a valorização da taxa de câmbio e o déficit da conta-corrente – proporcionalmente ao PIB – ficaram abaixo da média da região como um todo e da de outros países da América Latina que receberam enormes aportes de capitais no período.²⁴ Os desincentivos aos ingressos de curto prazo abriram espaço para políticas cambial e monetária ativas. O Chile conseguiu controlar a composição da renda, mediante uma diminuição significativa dos fluxos líquidos e de curto prazo (LARRAÍN, REISEM; VON MALTZAM, 2000).

Diversos exercícios econométricos confirmam que o investimento estrangeiro direto é muito menos volátil que o endividamento de curto prazo e os fluxos de carteira, sendo recomendável adotar políticas prudenciais de regulação macroeconômica (ex.: reservas compulsórias) direcionadas aos fluxos voláteis e de curto prazo (AGOSIN; FFRENCH-DAVIS, 2001, Quadro 4). Conforme reiterado neste capítulo, os fluxos persistentes tendem a dirigir-se ao investimento produtivo e não ao consumo; enquanto a probabilidade de crise e a gravidade de suas consequências parecem ter estreito vínculo com maior liquidez dos passivos externos líquidos (RODRÍK; VELASCO, 1999). No caso do Chile, junto à intervenção esterilizadora nos mercados de câmbio e de capitais, as normas impediram a valorização excessiva do câmbio e a expansão do consumo, mantendo assim o déficit de conta-corrente em limites razoáveis, até meados da década de noventa (LE FORT; LEHMANN, 2003; WILLIAMSON, 2003). Assim, a economia chilena manteve-se persistentemente próxima de sua fronteira produtiva, gerando durante o período um círculo virtuoso de elevado investimento produtivo, alto crescimento do PIB (em média, acima de 7%) e inflação decrescente.

As experiências positivas acima mencionadas se referem à regulamentação das entradas de capitais. Outro aspecto guarda relação com a saída de capitais nacionais. Algumas economias, como a da República da Coreia, impuseram rígidos controles sobre os capitais durante várias décadas. Diante das liberalizações de entradas de capitais, que culminaram com a crise de 1998 (AGOSIN; FFRENCH-DAVIS, 2001) a República da Coreia impôs controle sobre remessas de fundos efetuadas por residentes (MAHANI; SHIN; E WANG, 2005). Em alguns países da América Latina e do Caribe, em consequência

²⁴ Veja os dados quantitativos em Ffrench-Davis (2005, cap. VI e 2008a, cap. VIII). Em Agosin e Ffrench-Davis (2001) e Le Fort e Lehmann (2003) são examinados diversos aspectos da reserva, sua aplicação e efeitos. É realizada também uma análise da literatura crítica.

das reformas da previdência e sua transformação em fundos de capitalização privados, estes surgiram como fontes de financiamento de longo prazo com volumes crescentes e significativos de capital, na forma de poupanças institucionais cada vez maiores. O enfoque neoliberal tem exercido pressão a favor de liberalizar a administração destes fundos e de permitir livre movimentação com o exterior. Naturalmente, se houver flexibilização excessiva das normas, esses fundos podem se tornar fontes de instabilidade macroeconômica.²⁵ Em vista do grande volume destes fundos e de sua natureza de muito longo prazo, em uma conjuntura de reforma das reformas, certamente terão papel crucial, como fator de estabilização macroeconômica real (ZÄHLER, 2005) de importância primordial para uma reestruturação gradual do mercado de capitais orientada à formação de capital e ao desenvolvimento produtivo.

No entanto, existem também outros controles de cunho mais tradicional. Por exemplo, a China e a Índia introduziram proibições sobre dívida financeira de curto prazo, estabeleceram cotas para investimentos em ações e impuseram controles sobre saídas de capitais. Essas medidas mostraram-se eficazes para o alcance de objetivos da política macroeconômica, minimizando o risco de contaminação da economia interna pela volatilidade que assolou os mercados internacionais. Ambos países resistiram com grande êxito a atual crise, bloqueando a transmissão dos choques externos recessivos que afligiram grande parte das economias mundiais, seja elas desenvolvidas, emergentes em transição. Foi por meio desses controles, que esses países conseguiram definir os notáveis programas de reativação agora vigentes.

Uma eficaz regulamentação contracíclica da conta de capitais, que abranja as entradas e as saídas de recursos, abre espaço para reorganização do sistema financeiro, com vista a canalizar recursos para poupanças e investimentos, de forma a atender às necessidades do sistema produtivo. Na prática, contudo, a natureza procíclica e volátil dos fluxos financeiros externos tem conspirado contra o êxito de maior intermediação financeira que facilitaria o desenvolvimento da região. Isto implica que os países precisam desenvolver maior capacidade de captação de poupanças externas e de direcioná-las para o financiamento da produção, o apoio ao crescimento e o emprego, e para contribuir para a integração de nossas sociedades, reduzindo a heterogeneidade estrutural entre os diferentes setores produtivos.

d) Síntese do grande desafio macroeconômico: gestão dos fluxos de capitais

A baixa taxa de investimento das últimas duas décadas revela persistentes falhas estruturais nos mercados de capitais internos e no seu vínculo com os mercados internacionais. Os efeitos negativos dessas falhas foram agravados pelas deficiências nos ambientes macroeconômicos nacionais.

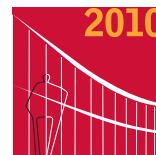
Contudo, hoje o mundo pode tirar proveito de aprendizagens decisivas. Domar a crise financeira recente cujos efeitos, a princípio, prometiam ser tão nocivos quanto os da crise dos anos 30, não foi consequência de qualquer ato de magia ou de autocorreção dos mercados, mas sim, resultado de ações públicas deliberadas, orientadas a corrigir o ambiente macroeconômico mundial, empreendidas logo após a derrocada financeira ocorrida no segundo semestre de 2008. A correção demandou ações que contrariaram o paradigma predominante de um Estado passivo e de neutralidade das políticas econômicas, ou seja, superou a oposição contra o emprego dos instrumentos disponíveis, especialmente os de política fiscal, para alcançar objetivos contracíclicos. As principais economias do mundo responderam com vigorosa política fiscal contracíclica. Uma vez evitado o colapso, agora é preciso fortalecer as correções. Isto não significa que a crise e a conjuntura recessiva tenham chegado ao fim; no entanto, acende a esperança de que já esteja em curso o início da recuperação da atividade econômica da região e do restante do mundo.

Garantir sustentabilidade à recuperação da crise é um grande desafio, sobretudo quando o que se busca, conforme apresentado neste capítulo, é a criação de um ambiente para o trabalho e para o

²⁵ Ao contrário, as autoridades de Cingapura têm utilizado um fundo de pensões semipúblico como eficaz instrumento de estabilização.

capital produtivo, propícios ao desenvolvimento dinâmico. Ao longo dessas páginas, foi descrita a forma em que o enfoque macroeconômico exerce influência decisiva sobre o grau de estabilidade e como a estabilidade afeta a trajetória e a velocidade do crescimento, determinando o grau de equidade nos mercados nacionais. O sistema financeiro desempenha papel imprescindível e fundamental no que se refere à captação de poupanças e sua canalização para o investimento. Por sua vez, o capital estrangeiro pode desempenhar valioso papel como complemento da poupança nacional mas, para isso, é crucial que a composição e a estabilidade dos fluxos sejam adequadas. A indiscriminada desregulamentação financeira comprovou-se ineficaz para o alcance do desenvolvimento produtivo e a estabilidade macroeconômica real, mostrando-se, também, prejudicial para a redução da desigualdade. A crise global – exemplo dos riscos do financeirismo desenfreado – tem aberto, nos países da região, espaço para políticas mais pragmáticas de controle contracíclico das contas de capitais.

O desenvolvimento sustentável exige políticas públicas congruentes com inclusão social, países inseridos na economia internacional e uma conjuntura de crescente integração interna com reduzida desintegração social. A maneira que se aborda a reforma dos mercados de capitais nacionais e a conexão com os mercados financeiros internacionais representará um desafio crucial para obter um ambiente macroeconômico que conduza ao desenvolvimento econômico e social sustentável.



Heterogeneidade estrutural e brechas de produtividade: da fragmentação à convergência

A. Introdução

Em matéria de produtividade, duas características distinguem claramente as economias latino-americanas e caribenhas das desenvolvidas. A primeira é o atraso relativo, ou brecha externa, que contrasta as assimetrias entre as capacidades tecnológicas da região com aquelas relativas à fronteira internacional. A velocidade com que as economias desenvolvidas inovam e difundem tecnologia em seus sistemas produtivos supera a rapidez com que os países da América Latina e do Caribe absorvem, imitam, adaptam e inovam tecnologias, a partir das melhores práticas internacionais.

A segunda característica distintiva é a brecha interna, ou seja, as notórias diferenças de produtividade entre os diferentes setores e dentro de cada um deles, que são muito maiores que as observadas nos países desenvolvidos. O mesmo fato ocorre entre empresas de determinado país. Essa característica é conhecida como heterogeneidade estrutural e denota marcadas assimetrias entre segmentos de empresas e trabalhadores e a concentração do emprego em estratos de muito baixa produtividade relativa.

É sabido que a maioria dos países latino-americanos e caribenhos sofre profunda desigualdade social que reflete, por vezes, alta concentração da propriedade e marcada heterogeneidade produtiva. Em outras palavras, convivem, simultaneamente, setores de produtividade laboral média e alta e um conjunto de segmentos em que a produtividade de mão de obra é muito baixa, conforme será descrito no presente capítulo. Não é possível explicar as disparidades sociais sem entender a desigualdade em termos de qualidade e produtividade dos postos de trabalho nos distintos setores da atividade econômica (e entre eles). Essa desigualdade também se projeta em níveis de desempenho muito díspares, bem como em remunerações muito desiguais entre trabalhadores e capital.

As relações entre o crescimento e a heterogeneidade produtiva e social são complexas e variam muito de acordo com as experiências históricas de cada país. Por exemplo, o processo atualmente em curso na China e na Índia ilustra o fenômeno assinalado por Kuznets (1955): no processo de desenvolvimento de um país, a desigualdade aumenta durante determinado período, enquanto uma parcela crescente da população camponesa, antes “homogeneamente pobre”, muda-se para as cidades, para ocupar postos de trabalho de maior produtividade em setores modernos criados durante a etapa de industrialização. Em outras palavras, durante determinado período, a distância entre a produtividade das atividades nos modernos setores urbanos e a produtividade rural aumenta. Com isso aumenta a heterogeneidade produtiva e ocupacional, pelo menos até que a proporção das atividades econômicas nos segmentos modernos alcance magnitudes relevantes e então se dá a inflexão da “curva de Kuznets”.

Na América Latina e no Caribe, esse fenômeno de crescente heterogeneidade registrado no período 1950-1980, foi examinado desde o início por vários autores clássicos da CEPAL (FURTADO, 1961; PINTO, 1965; SUNKEL, 1970). No modelo latino-americano de heterogeneidade produtiva e social descrito por estes autores, uma pequena parte da população se apropriava de uma porção substancial do expressivo aumento de produtividade que ocorria no conjunto da economia. Entretanto, o aumento de produtividade que depois acompanhou a industrialização, facultou gradativa melhora de rendimento dos trabalhadores, cada vez mais absorvidos pelos setores modernos em permanente expansão.

Uma dinâmica distinta caracterizou a crescente heterogeneidade ocorrida na maioria dos países da região entre o início da década perdida (anos oitenta) e o começo da década de 2000, quando começou a fase de crescimento que se estendeu até a crise de 2008. Nesse período (1980-2002), a produtividade global de boa parte das economias latino-americanas e caribenhas não mostrou significativas mudanças. As maiores alterações ocorreram nos vários segmentos do setor de serviços urbanos, nos quais a produtividade média registrou um declínio significativo, sobretudo durante os anos oitenta, o que provocou o inchaço do setor terciário informal. Precipitou-se então um círculo vicioso entre a segregação espacial nas cidades – com altos níveis de marginalidade urbana – e a segregação produtiva, com elevadas porcentagens da população economicamente ativa (PEA) em segmentos de muito baixa produtividade. Desse modo, a heterogeneidade espacial e a produtiva se refletem mutuamente.

Em grande medida, a heterogeneidade estrutural contribui para explicar a profunda desigualdade social da América Latina e do Caribe, já que as disparidades de produtividade refletem e por vezes reforçam as disparidades de capacidades; de incorporação de progresso técnico; de poder de negociação; de acesso a redes de proteção social; e de opções de mobilidade ocupacional ascendente ao longo da vida produtiva. Ao mesmo tempo, conforme será observado no presente capítulo, uma brecha interna maior reforça a brecha externa e alimenta-se parcialmente dela. Na medida em que os setores de baixa produtividade enfrentam enormes dificuldades para inovar, adotar tecnologia e impulsionar processos de aprendizagem, a heterogeneidade interna acentua os problemas de competitividade sistêmica, assim gerando círculos viciosos, não apenas de pobreza e baixo crescimento, mas também de aprendizagem lenta e mudança estrutural enfraquecida. Portanto, é essencial abordar, simultaneamente, ambas as brechas com vista a alcançar um desenvolvimento dinâmico e inclusivo.

Alguns estudos recentes da CEPAL, dando continuidade a uma tradição de análise cujo foco é a relação entre tecnologia, equidade e transformação produtiva, identificam as condições necessárias para reduzir a brecha externa.¹ Nas economias abertas, a ausência de convergência tecnológica

¹ Veja os estudos de Fajnzylber (1990) e os documentos da CEPAL (2008a, 2007, 2006a, 2004a, 2001, 1998, 1992 e 1990). Deste ponto de vista, “a convergência depende da rapidez relativa com que o progresso técnico é introduzido e difundido nas estruturas produtivas da região, mediante o capital fixo e o conhecimento, em comparação com o que ocorre no restante do mundo” (INFANTE, 2009).

com a fronteira internacional resulta em um padrão de especialização que carece de atividades tecnologicamente intensivas. Essa constatação tem duas consequências importantes. A primeira é que uma estrutura muito voltada para atividades com baixos gastos em pesquisa e desenvolvimento resulta em processos lentos de aprendizagem e poucos aumentos de produtividade. Isto se explica porque atividades com uso intensivo de tecnologia geram externalidades – transbordamento tecnológico – e diversos incentivos à inovação e ao processo de aprendizagem, que sustentam a acumulação de capacidades tecnológicas a longo prazo.

A segunda consequência é que uma estrutura produtiva com menor participação de setores de uso intensivo de tecnologia tem menor capacidade de adaptação, diante de mudanças na demanda. Sem dúvida, a capacidade de inovação e imitação rápida é requisito essencial para o atendimento da demanda e do ingresso nos mercados de crescimento rápido. Nos mercados mais dinâmicos, a competitividade depende de proficiência tecnológica, e os padrões de demanda (para o consumo e para o investimento) passam por alterações frequentes. As desvantagens tecnológicas da região impedem que a resposta seja dada com a velocidade e a intensidade necessárias para não perder espaço nesses mercados. Consequentemente, as exportações têm menor dinamismo que as importações, o que gera dependência externa, restrições ao crescimento e crises cambiais, ao mesmo tempo que o crescimento se torna mais volátil e vulnerável aos ciclos de oferta de liquidez internacional.²

A brecha externa reflete a limitada difusão de melhores práticas internacionais para América Latina e Caribe; da mesma forma, a brecha interna expressa as dificuldades dessa difusão entre o conjunto de agentes em cada país. Conforme observado por Infante (2009) já nas primeiras formulações do conceito de heterogeneidade estrutural, argumentava-se que a incorporação do progresso técnico à maioria das economias latino-americanas não foi um processo generalizado, difundido com maior ou menor intensidade em todos os setores e ramos de atividade econômica. Pelo contrário, a assimilação técnica tende a concentrar-se nos setores mais vinculados à exportação, deixando segmentos importantes da economia à margem do processo de modernização tecnológica.³

O progresso técnico ocorre com diferentes velocidades nos distintos setores de cada país, e a distribuição da tecnologia e das oportunidades de inovação não se dá de maneira uniforme. Na América Latina, essas diferenças são muito maiores que nas economias desenvolvidas e não se observa tendência de aproximação entre os setores e os agentes mais atrasados e os “líderes”⁴. Mesmo em setores cuja produtividade poderia, no geral, ser considerada média ou alta, ainda persistem estratos de empresas e empregos de produtividade extremamente baixa. Os elevados níveis de subemprego e informalidade na região são a expressão mais visível (mas não única) da heterogeneidade e constituem grande fonte de inequidade.

² Veja capítulo II.

³ Os estudos de Pinto (1965, 1970 e 1976) são referências clássicas na literatura da CEPAL. O tema é discutido em detalhes em Rodríguez (2007).

⁴ Schumpeter (1934) descreveu o ciclo econômico a partir de uma onda de inovações secundárias e da vigorosa entrada de imitadores que corroem as vantagens oligopólicas dos líderes. A expansão da economia é impulsionada, em princípio, por grandes inovações, porém seu maior impacto sobre o desempenho agregado deriva do investimento atraído pelos lucros extraordinários dos pioneiros. No caso latino-americano, essa onda de investimentos é truncada e debilita-se rapidamente. Assim, as vantagens dos pioneiros (que muitas vezes são seguidores somente em termos internacionais) não são disputadas por grande quantidade de imitadores que ingressam no mercado.

B. Heterogeneidade intersetorial e entre agentes: convergência interna e externa

1. Estrutura produtiva e dispersão da produtividade

O primeiro fator que chama atenção na perspectiva histórica é a mudança da natureza das mais significativas brechas de produtividade da região. No período 1950-1980, houve grande brecha de produtividade entre o setor agropecuário e as atividades secundárias e terciárias, sobretudo das zonas urbanas. A redução da produtividade relativa do setor agropecuário, como resultado de uma agricultura latifundiária não orientada ao incremento da produção, somada a uma economia camponesa com poucos recursos, levou a instrumentar-se políticas de modernização agropecuária e de reforma agrária.

Este cenário mudou nas últimas décadas. De um lado, apesar de a economia camponesa continuar, em muitos países, com uma produtividade muito baixa e acesso limitado aos recursos produtivos que seriam necessários para sua transformação, as migrações do campo para cidade, o surgimento de atividades rurais não agropecuárias e a modernização da agricultura empresarial elevaram a produtividade média do trabalho no setor a um novo patamar. De outro lado, a baixa demanda por mão de obra, no contexto da crise da dívida e das sucessivas crises do final dos anos noventa e início da década de 2000, bem como pressões de oferta em época caracterizada por altas taxas de crescimento do segmento populacional em idade economicamente ativa em muitos países da região, resultaram em uma grande expansão do emprego informal urbano. Consequentemente, a produtividade média do trabalho no setor terciário caiu acentuadamente nos anos oitenta, permanecendo baixa desde então.

Esta seção apresenta um panorama geral da estrutura produtiva latino-americana, destacando assimetrias produtivas e salariais diretamente relacionadas ao quadro de pobreza e exclusão social da região. A análise da produtividade de mão de obra (valor agregado por trabalhador) revela que o desempenho varia bastante entre os setores. Evoluções nesta variável podem ser observadas a partir de dois pontos de referência: a) análise das diferenças entre setores na região (produtividade de cada setor em relação à produtividade média da economia) e b) comparação da produtividade de cada setor na América Latina com a do mesmo setor nos Estados Unidos, país que pode ser considerado representante da fronteira tecnológica internacional (brecha externa).⁵

As maiores brechas de produtividade na região, em comparação com países desenvolvidos, são traduzidas, por um lado em maiores disparidades salariais e em pior distribuição de renda. Portanto, a convergência nos níveis de produtividade setorial (convergência interna) deveria gerar melhor distribuição de renda e menor exclusão social. Por outro lado, a redução da brecha de produtividade em relação aos Estados Unidos (convergência externa) supõe maiores níveis de competitividade e a possibilidade de reduzir diferenças de renda por habitante em relação ao mundo desenvolvido. Supõe também sinergias na difusão do conhecimento (melhorias complementares das capacidades produtivas e distribuição social de capacidades) e, ao elevar a competitividade, promove a continuidade do crescimento econômico, refletindo-se positivamente nas receitas tributárias e na capacidade do Estado para transferir recursos e serviços aos setores mais vulneráveis.

⁵ A brecha interna tem duas dimensões: as diferenças entre setores e as diferenças entre agentes ou atividades de um mesmo setor.

O Quadro III.1 apresenta os níveis de produtividade de mão de obra de cada setor na América Latina, na forma de porcentagem da produtividade média da economia como um todo. As diferenças entre setores são notáveis: em relação à média, a produtividade da mineração é sete vezes mais alta; a do setor elétrico, quatro vezes mais alta; e a do setor financeiro, duas vezes mais alta. No outro extremo, encontram-se a agricultura, o comércio e a construção civil.⁶ A produtividade de setores como indústria e transporte está muito próxima à média da economia como um todo. Essas disparidades de produtividade entre setores aumentaram entre 1990 e 2008.

Quadro III.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE^a
(PIB total=100)

	1990	1998	2003	2008
Agricultura	28,4	27,7	30,9	31,0
Mineração	608,4	1 045,5	932,8	767,4
Indústria	99,3	112,7	115,5	114,2
Eletricidade	225,9	353,6	434,6	483,2
Construção civil	91,3	94,4	84,7	77,5
Comércio	76,1	63,3	56,2	59,5
Transporte	118,7	134,4	148,4	146,1
Estabelecimentos financeiros	279,0	282,5	279,7	252,1
Serviços comunitários, sociais e pessoais	84,5	74,4	78,9	75,8
PIB total	100,0	100,0	100,0	100,0
Períodos		1990-1998	1998-2003	2003-2008
Taxa de crescimento médio anual da produtividade		1,9	-0,4	0,7

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) "América Latina e Caribe. Séries históricas de estatísticas econômicas 1950-2008", *Cadernos Estatísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.72 e Organização Internacional do Trabalho (OIT), Laborsta. Disponível em: <<http://laborsta.ilo.org/>, 2009>.

^a Calculado com base na população economicamente ativa por setor da Organização Internacional do Trabalho (OIT), corrigido pela taxa de desemprego por setor da própria OIT. A cifra para a América Latina é a média simples de 11 países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, México, Peru, República Bolivariana da Venezuela e Uruguai.

⁶ Cabe mencionar que a produtividade muito baixa da agricultura destaca-se quando são consideradas as médias simples da América Latina (como nos dados aqui apresentados), dado o rendimento excessivamente baixo da economia camponesa em países com baixo desenvolvimento e alta proporção de população rural. Em médias ponderadas, a produtividade do setor aumentaria, dada a presença de setores agroindustriais mais dinâmicos em países de maior população relativa (como Argentina e Brasil), ainda que proporcionalmente baixa em relação a outros setores.

Em contraste, a produtividade setorial nos Estados Unidos revela diferença menor entre os setores (veja Quadro III.2). Os setores de maior produtividade (eletricidade e financeiro) mostram níveis duas vezes superiores à média, uma diferença muito inferior à registrada na região. Ademais, diferentemente do que ocorre na América Latina, entre 1990 e 2008, houve redução dessas desigualdades na economia dos Estados Unidos.

Quadro III.2
ESTADOS UNIDOS: ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE^a
(PIB total=100)

	1990	1998	2003	2008
Agricultura	36,9	35,3	44,6	71,2
Mineração	273,6	299,7	278,9	176,8
Indústria	73,3	92,6	110,1	126,2
Eletricidade	177,9	174,4	216,0	224,4
Construção	80,0	72,2	54,9	37,5
Comércio	51,1	62,8	65,6	66,9
Transporte	114,0	125,4	165,2	210,1
Estabelecimentos financeiros	284,4	268,2	219,0	185,0
Serviços comunitários, sociais e pessoais	84,1	69,8	66,7	65,1
PIB total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) “América Latina e Caribe. Séries históricas de estatísticas econômicas 1950-2008”, *Cadernos Estatísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.72 e Organização Internacional do Trabalho (OIT), Laborsta Disponível em: <<http://laborsta.ilo.org/>, 2009>.

^a Cálculo realizado com base na população economicamente ativa por setor da Organização Internacional do Trabalho (OIT), corrigido pela taxa de desemprego por setor da própria OIT.

O coeficiente de dispersão da produtividade – ou coeficiente de variação – constitui uma medida mais precisa do grau de divergência entre a estrutura produtiva interna na América Latina e nos Estados Unidos.⁷ O Quadro III.3 confirma que o coeficiente de variação é mais alto (maior desigualdade setorial) na América Latina que nos Estados Unidos e que neste país há uma convergência entre os níveis de produtividade setorial (o coeficiente de variação diminuiu) após 1998.⁸

Na América Latina, a dispersão setorial da produtividade aumentou acentuadamente durante os anos da abertura comercial (isto é, o coeficiente de variação cresceu entre 1990 e 1998). Apesar de este coeficiente de variação ter, posteriormente, assumido trajetória descendente, permaneceu acima dos patamares registrados no início dos anos noventa. Por último, a dispersão relativa, ou seja, o quociente entre o coeficiente de variação da América Latina e o dos Estados Unidos aumentou durante o período em questão. Isto indica aumento da distância entre a dispersão da produtividade por setor na América Latina e nos Estados Unidos: em 1990, a dispersão na América Latina era cerca de 40% maior que a dos Estados Unidos; já em 2008, passou para cerca de 101%.

⁷ O coeficiente de variação é o quociente entre o desvio-padrão e a média aritmética

⁸ A comparação com os Estados Unidos é particularmente interessante, não apenas por se tratar de uma economia que se encontra na fronteira tecnológica, mas também por possuir marco regulatório que privilegia a competição nos mercados. Em função disto, pode-se supor que os diferenciais de produtividade originados na dinâmica desigual do progresso técnico se manifestam com mais força nos Estados Unidos.

Quadro III.3
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS) E ESTADOS UNIDOS:
 CONVERGÊNCIA INTERNA E PRODUTIVIDADE RELATIVA**

	1990	1998	2003	2008
Índice de dispersão da produtividade na América Latina	0,94	1,24	1,14	1,05
Índice de dispersão da produtividade nos Estados Unidos	0,67	0,67	0,60	0,52
Relação entre a dispersão relativa da América Latina e dos Estados Unidos	1,40	1,85	1,89	2,01

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) “América Latina e Caribe. Séries históricas de estatísticas econômicas 1950-2008”, *Cadernos Estatísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.72 e Organização Internacional do Trabalho (OIT), Laborsta Disponível em: <<http://laborsta.ilo.org/>, 2009>.

^a Cálculo realizado com base na população economicamente ativa por setor da Organização Internacional do Trabalho (OIT), corrigido pela taxa de desemprego por setor da própria OIT.

Por sua vez, uma comparação setorial entre a produtividade da América Latina e a dos Estados Unidos mostra que, para a maioria dos setores, a produtividade é muito mais baixa na América Latina. (veja o Quadro III.4). A exceção é o setor de mineração, no qual a produtividade latino-americana alcança 70% da norte-americana.

Quadro III.4
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): PRODUTIVIDADE RELATIVA
 COMPARADA À DOS ESTADOS UNIDOS ^a**
(Em porcentagens)

	1990	1998	2003	2008
Agricultura, caça, silvicultura e pesca	14,2	13,3	10,7	7,0
Exploração de minas e pedreiras	40,9	59,2	51,5	70,2
Indústria de manufaturas	25,0	20,7	16,1	14,6
Eletricidade, gás e água	23,4	34,4	31,0	34,8
Construção	21,0	22,2	23,7	33,5
Comércio, restaurantes e hotéis	27,4	17,1	13,2	14,4
Transportes	19,2	18,2	13,8	11,2
Estabelecimentos financeiros	18,1	17,9	19,7	22,0
Serviços comunitários, sociais e pessoais	18,5	18,1	18,2	18,8
Total	18,4	17,0	15,4	16,2

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) “América Latina e Caribe. Séries históricas de estatísticas econômicas 1950-2008”, *Cadernos Estatísticos*, n° 37 (LC/G.2415-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, n° de venda: S.09.II.G.72 e Organização Internacional do Trabalho (OIT), Laborsta, n° de venda: S.09.II.G.72 e Organização Internacional do Trabalho (OIT), Laborsta. Disponível em: <<http://laborsta.ilo.org/>, 2009>.

^a Cálculo baseado na população economicamente ativa por setor da Organização Internacional do Trabalho (OIT), corrigido pela taxa de desemprego por setor da própria OIT.

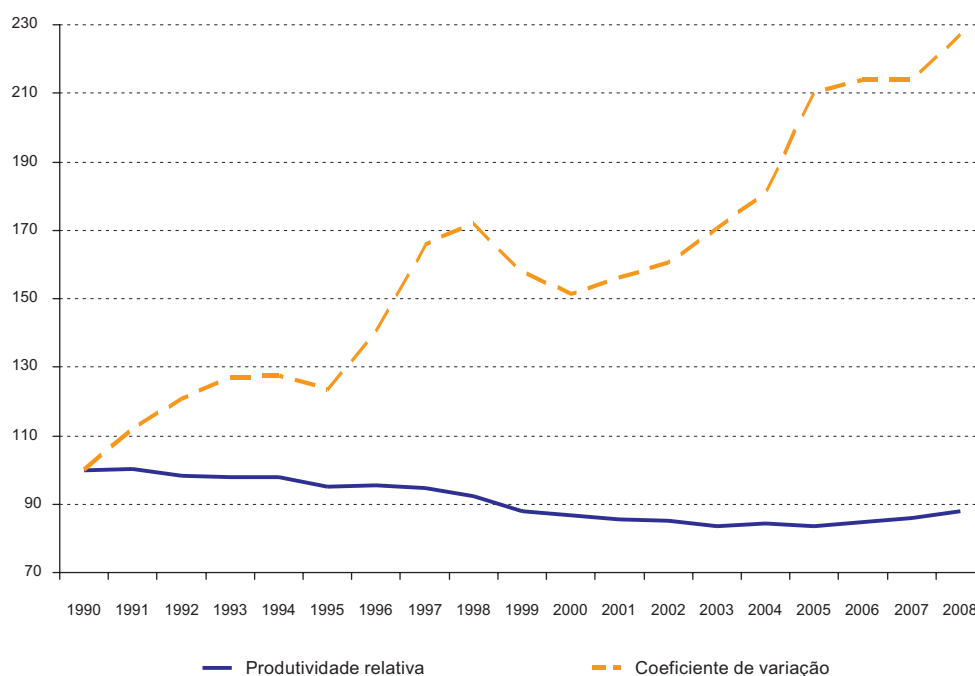
A evolução da produtividade relativa da América Latina, comparada com a dos Estados Unidos, mostra que houve diminuição da brecha nos setores de alta produtividade (mineração, eletricidade e estabelecimentos financeiros) entre 1990 e 2008. No entanto, na maioria dos setores de produtividade média e baixa, como agricultura, indústria, transportes e comércio, essa brecha aumentou. A única exceção foi o setor de construção civil que, apesar de ser de baixa produtividade na região, diminuiu a lacuna devido, principalmente, à queda de produtividade do setor nos Estados Unidos.

Nos últimos anos, o desempenho de setores de alta produtividade permitiu ligeira diminuição da lacuna de produtividade entre a economia da região e a dos Estados Unidos. Contudo, o baixo dinamismo dos demais setores provocou um marcado aumento do coeficiente de dispersão da produtividade relativa. Em outras palavras, uma pequena porcentagem de empresas e trabalhadores se aproxima da fronteira internacional, e o restante se distancia dela, assim reforçando a heterogeneidade estrutural e as marcadas desigualdades.

O Gráfico III.1 sintetiza a evolução da produtividade relativa e sua dispersão. O aumento da dispersão indica que, na América Latina, cresceu a distância entre os setores que fecham a brecha externa e os que a aumentam. Esta comparação revela que os setores apresentam diferenças em sua capacidade de aproveitar o potencial de absorção da tecnologia de ponta. Um coeficiente de variação mais alto indica problemas de competitividade e de articulação da estrutura produtiva, gerando efeitos negativos no o crescimento econômico.

Gráfico III.1

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



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) "América Latina e Caribe. Séries históricas de estatísticas econômicas 1950-2008", *Cadernos Estatísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.72 e Organização Internacional do Trabalho (OIT), Laborsta Disponível em: < <http://laborsta.ilo.org/>, 2009 >.

No período 1990-2008 observa-se um aumento, tanto da dispersão da produtividade relativa (linha pontilhada), quanto da brecha externa média para o conjunto da economia (linha contínua em azul) (veja Gráfico III.1). Isto denota a ampliação da brecha entre o pequeno grupo de setores (e, por conseguinte, de empresas e trabalhadores) que se aproxima da fronteira produtiva externa e o restante da economia, defasada em relação aos padrões internacionais. Ademais, é importante assinalar que a interrupção da queda de produtividade relativa, entre 2003 e 2008 (de 15,4% em 2003 para 16,2% em 2008) ocorreu em um contexto muito particular de recuperação do crescimento, associado a um ciclo de preços favoráveis das matérias-primas e dos produtos básicos exportados pela região.

As economias do Caribe adotaram modelos de heterogeneidade estrutural baseados na abundância de recursos naturais e na especialização comercial que, até pouco tempo, dependia dos acordos preferenciais não recíprocos com os mercados da União Europeia e da América do Norte. Alguns países, especialmente os da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS) surgem como economias dependentes, em grande medida, dos serviços – sobretudo turismo e serviços financeiros. Por exemplo, em 2006, por um lado, a proporção das exportações de serviços em relação ao total das exportações de Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas e Santa Lúcia estava entre 67% e 86%, enquanto a média da OECS era de 77,2%. Por outro lado, em Belize, Guiana, Haiti, Jamaica, República Dominicana, Suriname e Trinidad e Tobago, a porcentagem estava entre 8,5% e 55%. Neste último grupo, Haiti, Jamaica, República Dominicana e, até certo ponto, Barbados apresenta uma combinação de setores de serviços básicos e produtores de bens.

O problema fundamental, não só nas economias baseadas em serviços, mas também nas baseadas em produção de bens, é a limitada variedade de bens e serviços produzidos e comercializados na região e o efeito que isto exerce sobre o crescimento.⁹ A medição da produtividade total dos fatores revela a magnitude dos problemas que surgiram no final da década de noventa, no contexto de mudanças dos regimes comerciais do Caribe e do mundo.¹⁰ Kida (2005) assinalou que, nos anos oitenta, a produtividade total dos fatores era positiva na maioria dos países do Caribe, representando cerca de metade do crescimento da produção.¹¹ Entretanto, na década de noventa, os resultados parecem indicar uma diminuição dessa produtividade e um aumento da queda de competitividade, exceto em Belize, Guiana e Trinidad e Tobago. Um estudo do Banco Mundial (2008) que examinou a produtividade total dos fatores em vários países da OECS revela que, nos anos noventa, houve desaceleração da produtividade, exceto em São Cristóvão e Nevis. Machado (2009) chegou a uma conclusão semelhante em relação ao Caribe como um todo.

Apesar de haver várias explicações para a desaceleração da produtividade, inclusive a sobrevalorização das taxas de câmbio e o aumento do fluxo de investimentos governamentais (que pode ter afastado o investimento privado), registra-se neste período um declínio das taxas de crescimento das manufaturas, da agricultura e dos serviços. Mudanças estruturais estão refletidas nos dados provenientes da OECS. Por exemplo, nos anos noventa, a média anual da produção de banana caiu aproximadamente 4,8% em termos de volume, enquanto, em termos de valor, a queda foi de aproximadamente 3,9%; em 2000 as taxas de declínio foram de 11,3% e 14,7%, respectivamente. Concomitantemente, as receitas do turismo cresceram aproximadamente 17,6% nos anos oitenta; 4,1% nos anos noventa; e 4% na década de 2000.

2. Brechas de produtividade no emprego

Os dados sobre a estrutura produtiva devem ser analisados com os do emprego. Se os setores nos quais a produtividade cresce absorvem apenas uma pequena proporção da força de trabalho total,

⁹ Para enfrentar esse problema, tentou-se diversificar o produto turístico e criar mercados especializados, como o turismo ecológico, comunitário ou cultural, além de centros turísticos para casais e eventos especiais, como festivais de jazz.

¹⁰ Devido às limitações de medição da produtividade total dos fatores, estes resultados são apenas ilustrativos.

¹¹ Os países incluídos foram: Antígua e Barbuda, as Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Suriname e Trinidad e Tobago.

apenas uns poucos trabalhadores são beneficiados pelo aumento de salários, enquanto o restante seguirá trabalhando em setores de baixa produtividade e menores salários. No presente capítulo, esta relação será abordada de forma sintética, enquanto o capítulo V, que trata especificamente do emprego, apresentará análise mais exaustiva.

O Quadro III.5 mostra que, em termos de emprego, os setores de alta produtividade têm peso bastante reduzido (aproximadamente 8,1% em 2008). No período 1990-2008, em relação ao emprego total, o nível de emprego nos setores de alta produtividade permaneceu quase constante (aumentando apenas 0,2 pontos percentuais do início ao final do período); enquanto, em relação ao emprego total, o nível de emprego em setores de média produtividade diminuiu acentuadamente (três pontos percentuais); e, em relação ao emprego total, o emprego nos setores de baixa produtividade aumentou em 2,9 pontos percentuais. A longo prazo (1990-2008), o número de trabalhadores (e provavelmente de empresas) nos setores de baixa produtividade aumentou às custas dos setores de produtividade média, ou seja, aumentou a heterogeneidade. Cabe destacar que a tendência ao aumento da participação no emprego nos setores de baixa produtividade foi interrompida no contexto favorável do período 2003-2008, ainda que, como no caso da brecha externa, isso tenha ocorrido sem intensidade suficiente para que essa participação voltasse aos valores dos anos noventa.

Quadro III.5
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): ESTRUTURA DO EMPREGO, 1990-2008^a
(Em porcentagens)

	1990	1998	2003	2008
Setores de alta produtividade ^b	7,9	7,0	7,3	8,1
Setores de média produtividade ^c	23,1	20,7	19,7	20,0
Setores de baixa produtividade ^d	69,0	72,3	73,0	71,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) "América Latina e Caribe. Séries históricas de estatísticas econômicas 1950-2008", *Cadernos Estatísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.72 e Organização Internacional do Trabalho (OIT), Laborsta. Disponível em: <<http://laborsta.ilo.org/>, 2009>.

^a Cálculo realizado com base na população economicamente ativa por setor da Organização Internacional do Trabalho (OIT), corrigido pela taxa de desemprego por setor da própria OIT.

^b Mineração, energia e finanças.

^c Indústria e transportes.

^d Agricultura, construção civil, comércio e serviços comunitários e pessoais.

O aumento da proporção de trabalhadores em setores de baixa produtividade repercutiu nos níveis de equidade da sociedade, já que tende a gerar uma distribuição salarial mais desigual, em favor de um grupo reduzido de trabalhadores mais capacitados, inseridos em postos de trabalho de maior produtividade. As recentes tendências na dinâmica do emprego e a sua relação com a produtividade serão retomadas no capítulo V deste documento, dedicado especificamente ao tema.

3. Heterogeneidade entre agentes: ocupação, salários e desempenho

A heterogeneidade existe tanto entre setores quanto entre agentes, nos distintos setores. Conforme já mencionado, a comparação entre as economias camponesas tradicionais e os nichos agroindustriais

mais dinâmicos da atualidade revela enormes brechas de produtividade no setor agrícola. Nas três últimas décadas, houve grande aumento do setor informal urbano, causado pela oferta de mão de obra pouco qualificada de uma população economicamente ativa que buscou trabalho especialmente nos segmentos de comércio e serviços de baixa especialização, fenômeno este que exacerbou as disparidades já existentes.

Para quantificar a heterogeneidade produtiva, uma das possibilidades é classificar empresas de acordo com o seu tamanho. As micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) representam mais de 90% das empresas da região. A contribuição dessas empresas é relevante em termos de emprego; menos significativa, em matéria de produção e, no que se refere a exportações, desprezível. Uma recente pesquisa da CEPAL, que examinou as diferenças de produtividade entre empresas de diversos tipos, confirmou o peso que a heterogeneidade exerce na região e sua relação com os indicadores de crescimento e desigualdade (INFANTE, 2009). Devido a uma estrutura produtiva bastante desarticulada, a heterogeneidade e os fracos estímulos ao crescimento das pequenas empresas acometem todos os setores, inclusive o das exportações (INFANTE; SUNKEL, 2009). Assim, a heterogeneidade pode diminuir o ritmo do crescimento econômico em determinadas etapas. O Quadro III.6 mostra a participação de empresas de diferentes portes no emprego total, no PIB e nas exportações.

Quadro III.6

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS DE DIFERENTES TIPOS NO EMPREGO, NO PIB E NAS EXPORTAÇÕES^a
(Em porcentagens)

	Microempresas	Pequenas empresas	Médias empresas	Grandes empresas
Emprego	30,4	16,7	14,2	38,7
PIB	7,3	9,8	11,4	71,5
Exportações	0,2	1,8	6,4	91,6

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

^a O Quadro representa as distribuições percentuais do emprego, do PIB e das exportações de empresas de diferentes tipos em relação ao total do setor formal. Para sua elaboração, foi utilizada uma média simples, baseada nos dados oficiais da Argentina, do Brasil, do Chile e do México. O critério de classificação do tamanho das empresas corresponde às definições usadas pelas instituições de fomento de cada país (veja FERRARO; STUMPO, 2009).

As firmas de menor tamanho relativo constituem um conjunto bastante heterogêneo que vai, desde microempresas de subsistência, até médias empresas exportadoras relativamente dinâmicas. Uma comparação do desempenho destas empresas na região (sua produtividade relativa em relação à das grandes empresas em cada país) com o registrado nos países desenvolvidos, elucida dois aspectos importantes.

Primeiro, fica claro que as diferenças em termos de produtividade relativa em cada país (entre as grandes empresas e o restante das firmas) são muito maiores na América Latina que nos países desenvolvidos. Enquanto a produtividade de uma microempresa em relação a uma grande empresa no Chile é de apenas 3%; na França, a produtividade das empresas de menor porte alcança 71% da produtividade das grandes empresas.

Segundo, considerando apenas o conjunto de empresas de menor tamanho relativo, o Quadro III.7 mostra que as diferenças entre micro, pequenas e médias empresas são maiores na região que nos países desenvolvidos considerados neste estudo. No Brasil, a produtividade de uma microempresa corresponde a 25% da produtividade de uma empresa de médio porte e a 37% da de uma pequena empresa. Em contraste, na Espanha, essas relações são de 60% e 73%, respectivamente.

Quadro III.7
PRODUTIVIDADE RELATIVA EM RELAÇÃO ÀS GRANDES EMPRESAS^a
(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

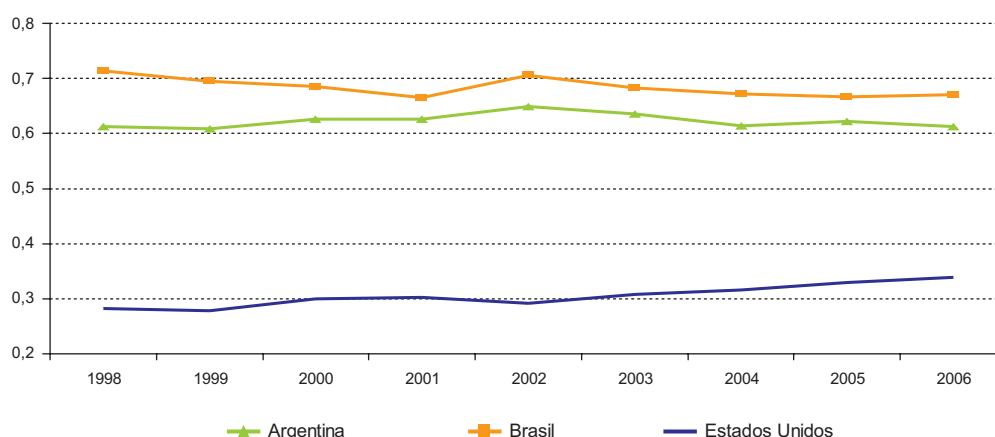
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

^a No Quadro, a porcentagem da produtividade de cada tipo de empresa é quantificada em relação ao seu equivalente de maior tamanho. Os dados de produtividade e a classificação do tamanho das empresas abarcam somente o setor formal da economia e baseiam-se na informação difundida pelas instituições de fomento de cada país (veja FERRARO; STUMPO, 2009).

Estes dados evidenciam a elevada heterogeneidade existente entre empresas de menor porte relativo. Este aspecto tem consequências importantes para as políticas, já que é necessário contar com diferentes programas, instrumentos e metodologias de intervenção para abarcar as variações que existem nesse conjunto heterogêneo de agentes.

A referida heterogeneidade faz supor a existência de grandes diferenças salariais entre setores e entre empresas. Para verificar essa hipótese, foram consideradas informações relativas aos salários unitários dos distintos tipos de empresas nos nove setores que compõem as economias da Argentina, do Brasil e dos Estados Unidos. A partir dos salários dos trabalhadores das micro, pequenas, médias e grandes empresas nos nove setores mencionados, foi desenvolvido um índice de dispersão para cada um dos três países. O índice reflete a presença de diferenças salariais, tanto entre setores, quanto entre agentes. Conforme mostrado no Gráfico III.2, os níveis de dispersão dos salários são muito mais elevados na Argentina e no Brasil que nos Estados Unidos.

Gráfico III.2
**ARGENTINA, BRASIL E ESTADOS UNIDOS: COEFICIENTES DE
 VARIAÇÃO SALARIAL**



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

As políticas trabalhistas podem contribuir para a redução das diferenças salariais e, portanto, influir no nível unitário de dispersão salarial. O Gráfico III.2 mostra uma diminuição do coeficiente de dispersão na Argentina e no Brasil a partir de 2002 e 2003, que coincide com a aplicação de políticas trabalhistas mais ativas. Entretanto, tais políticas não são capazes de modificar, de forma substantiva, a magnitude da dispersão dos salários, porque esta se fundamenta na elevada heterogeneidade intersetorial e entre agentes, que caracteriza os países latino-americanos. Daí a importância das políticas de convergência produtiva, destacadas na seção D do presente capítulo.

C. Heterogeneidade no setor de manufaturas: dinâmicas da brecha de produtividade e de especialização

A presente seção apresenta análise mais detalhada das tendências da brecha de produtividade e da heterogeneidade no setor manufatureiro. Um estudo dos diferentes segmentos deste setor revela que as assimetrias na dinâmica tecnológica não somente repercutem na produtividade, mas também na especialização produtiva.

O alto nível de proteção estendido ao setor manufatureiro ao longo de muitos anos permitiu importante expansão, sobretudo nas maiores economias da região, a saber, Argentina, Brasil e México. Não obstante, o setor manufatureiro sofreu violento impacto da crise da dívida e foi fortemente afetado pelos baixos níveis de investimento da década perdida dos anos oitenta. Em um contexto de retração econômica, a indústria sofreu um retrocesso proporcionalmente maior, o que causou uma redução do peso do setor em relação ao PIB. Com a amenização da crise nos anos noventa, fruto de políticas de estabilização e do retorno dos capitais externos, a indústria latino-americana começou a dar sinais de recuperação, assumindo novos contornos estruturais.

Na década de noventa foram registradas mudanças muito relevantes em termos de políticas e no padrão de crescimento latino-americano, associadas a um amplo processo de abertura comercial e de abandono de políticas tecnológicas anteriores (STALLINGS; PERES, 2000). Como resultado, o coeficiente de abertura da região elevou-se significativamente entre 1990 e 2008, ao mesmo tempo que os vínculos e a malha de relações intersetoriais se tornaram menos densos.¹² No novo padrão de crescimento, a matriz insumo-produto mostra um conjunto menor de setores, mais espaços vazios na matriz produtiva e menos encadeamentos, tanto produtivos, quanto tecnológicos (INFANTE E SUNKEL, 2009).

As duas fases de rápida expansão industrial, primeiro nos anos noventa e segundo durante o período de expansão, ocorrida entre 2003 e 2008 (esta última baseada em acentuados aumentos nos preços de matérias primas), permitiram reduzir a tendência de queda do coeficiente de industrialização característica da região desde meados da década de setenta. Em vários dos países considerados (Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, Estado Plurinacional da Bolívia, Nicarágua, Peru e Uruguai), houve aumento do peso do valor da participação da indústria no valor agregado nacional.

Nesse contexto, os setores intensivos em tecnologia alcançaram taxas de crescimento superiores às de outros ramos industriais em vários países da região, mas, em geral, não conseguiram recuperar o peso relativo alcançado em etapas anteriores. Ao longo dos anos oitenta e noventa houve perda de capacidades tecnológicas e encadeamentos produtivos, acompanhada de uma redução dos gastos em pesquisa e desenvolvimento e de um aumento da importação de bens de alto conteúdo tecnológico.

Esta perda de capacidades tecnológicas foi acompanhada por uma marcada redução das capacidades institucionais no setor público (KATZ; STUMPO, 2001). Como resultado, o parque produtivo que sustentou o crescimento do período 2003-2008 foi qualitativamente muito diferente do que existia na região em décadas anteriores, assim como foi diferente o contexto institucional de fomento produtivo que acompanhou e orientou o crescimento. Quando, nos últimos anos, alguns países da região tentaram

¹² O coeficiente de abertura é o quociente entre a soma das exportações e das importações e o PIB.

implementar planos de fomento industrial, enfrentaram sérias dificuldades não apenas na fase de desenho mas também na fase de implementação, devido à reduzida capacidade institucional.

A quase total ausência de políticas de fomento industrial¹³ no período de expansão 2003-2008, somada à profunda transformação do parque produtivo nas décadas anteriores, fez que o aumento da produção nos setores intensivos em tecnologia e no conjunto de manufaturas em geral, fosse essencialmente quantitativo, sem a construção das capacidades tecnológicas que corresponderiam. As consequências podem ser observadas em duas dimensões distintas: a primeira diz respeito à inserção externa e à balança comercial industrial, enquanto a segunda está relacionada com a evolução da produtividade.

A relevância crescente do setor externo reflete-se no aumento dos coeficientes de exportação e importação industrial. Particularmente, o aumento mais marcante das importações industriais, observado entre 2003 e 2008, evidencia a dificuldade do parque industrial em competir na maioria dos setores. Isto fica especialmente evidente no caso dos setores intensivos em tecnologia, mas também nos intensivos em mão de obra, expostos à competição de novos produtores, sobretudo de países da Ásia. Como resultado desta debilidade, em um contexto de aumento persistente da demanda interna, as balanças comerciais industriais apresentam déficits crescentes ou sensível redução do superávit (veja Quadro III.8).¹⁴

Quadro III.8
AMÉRICA LATINA: BALANÇA COMERCIAL
(Em milhares de dólares correntes)

	1970	1980	1990	1998	2003	2008
Agricultura	1 302 191	3 229 446	8 053 713	12 045 198	14 048 738	28 384 653
Mineração	2 594 776	15 345 835	18 048 226	17 696 919	40 372 224	150 455 987
Indústria	-3 585 818	-22 486 471	-6 810 511	-60 463 927	-30 168 729	-148 563 691
Setores industriais intensivos em engenharia	-4 974 309	-24 229 565	-20 033 217	-43 815 418	-19 375 174	-102 246 840
Setores industriais intensivos em recursos naturais	1 958 858	2 759 600	12 702 086	-7 918 827	-676 687	-10 028 422
Setores industriais intensivos em mão de obra	-570 367	-1 016 507	520 620	-8 729 681	-10 116 868	-36 288 428
Total geral	311 149	-3 911 191	19 291 428	-30 721 810	24 252 233	30 276 949

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com informações do Banco de Dados do Comércio Exterior da América Latina e Caribe (BADECEL).

Durante o mesmo período, os elevados preços dos produtos agrícolas e de mineração exportados pela região compensaram o déficit. Não obstante, levando em consideração o grau de abertura das economias da região e a volatilidade dos preços das matérias-primas, esta situação dificilmente será sustentável a médio e longo prazos, conforme confirmado pela atual crise global.

Para entender as tendências dos setores mais intensivos em tecnologia, é necessário observar não somente a balança externa, mas também as transformações registradas no setor manufatureiro, tanto na recomposição de seus ramos, quanto no aumento da produtividade. Para avaliar essas tendências, dois indicadores são utilizados: *i*) a participação no valor agregado industrial correspondente

¹³ A exceção neste caso é o Brasil.

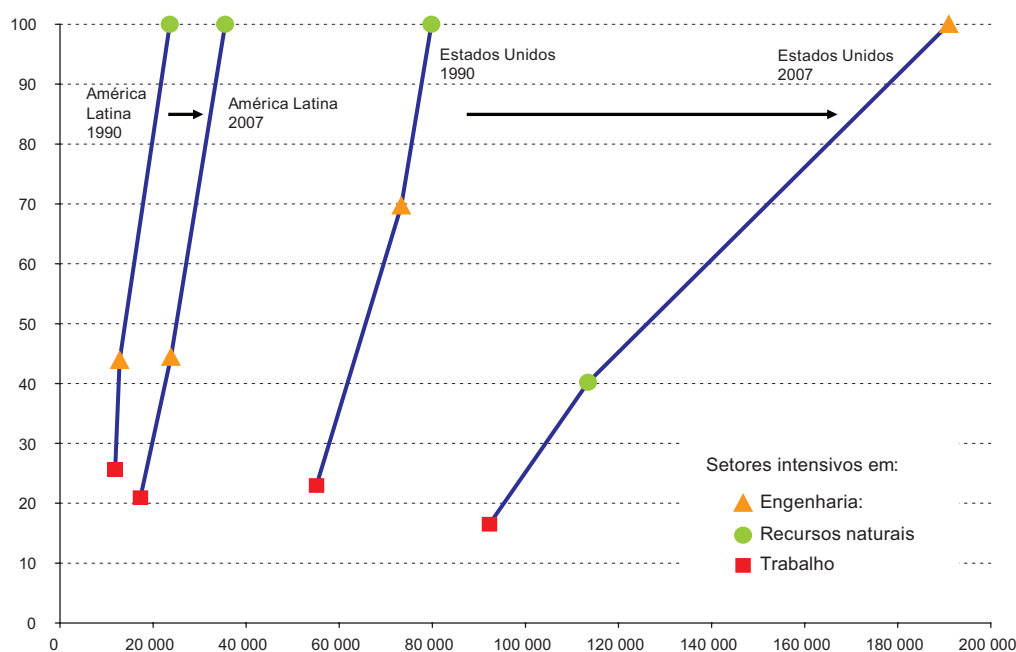
¹⁴ No caso do Caribe de língua inglesa, as manufaturas de alta tecnologia constituíam 6% das exportações em 1985 e somente cerca de 1,4% em 2000 (CEPAL, 2003).

às três categorias em que o parque produtivo industrial foi dividido (isto é, setores intensivos em tecnologia, em recursos naturais e em mão de obra); e *ii*) a produtividade destes três grupos de setores. À semelhança das seções anteriores deste capítulo, as mudanças ocorridas em alguns dos países da região no período 1990-2007 foram comparadas com as mudanças na estrutura produtiva dos Estados Unidos no mesmo período. Esta comparação está apresentada no Gráfico III.3, em que o quadrado representa os setores intensivos em mão de obra; o círculo, os setores intensivos em recursos naturais; e o triângulo, os setores intensivos em engenharia.

Gráfico III.3

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS) 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 dados do Programa de Análise da Dinâmica Industrial (PADI).

O eixo vertical representa a participação acumulada destes grupos de setores no PIB industrial. Em 1990, os setores intensivos em mão de obra na América Latina representavam 25,7% do PIB industrial, enquanto os setores intensivos em tecnologia e em recursos naturais participavam com 18,2%¹⁵ e 56,1%,¹⁶ respectivamente. O eixo horizontal representa o valor da produtividade de mão de obra (em dólares de 1985, a preços constantes desse mesmo ano) destes grupos de setores. Observa-se que, em 1990, os setores de recursos naturais lideraram a produtividade na América Latina, seguidos pelos intensivos em tecnologia, enquanto os setores intensivos em mão de obra eram os de menor produtividade. Portanto, conclui-se que, no mesmo ano, os setores intensivos em recursos naturais formavam o bloco com maior participação no PIB industrial da região e, ao mesmo tempo, o de maior

¹⁵ Trata-se da distância vertical entre o triângulo e o quadrado na primeira curva do Gráfico III.3.

¹⁶ Trata-se da distância vertical entre o círculo e o triângulo na primeira curva do Gráfico III.3.

produtividade. Em 2007, estes setores continuaram respondendo pela maior participação do PIB na região (55,6%¹⁷) e pela maior produtividade. Ao mesmo tempo, os setores intensivos em engenharia aumentaram sua participação no PIB industrial (para 23,4%¹⁸), porém sua produtividade continua bastante inferior à dos setores intensivos em recursos naturais.¹⁹

Uma comparação dessas tendências com as dos Estados Unidos mostra que os aumentos de produtividade naquele país foram bem maiores que os alcançados nos países da região. Como a produtividade é medida no gráfico por meio dos valores do eixo horizontal, um movimento das curvas para a direita implica um aumento de produtividade entre os dois anos considerados. A curva do gráfico correspondente à situação dos Estados Unidos em 2007 desloca-se para a direita com maior intensidade que a curva correspondente à América Latina, e isto vale para todas as categorias de setores considerados, inclusive os intensivos em tecnologia.

Entretanto, as diferenças não se limitam à produtividade referem-se também à composição da estrutura produtiva. Nos Estados Unidos, os setores intensivos em tecnologia aumentaram sua participação no PIB industrial, passando de 46,7%²⁰ em 1990, para 60% em 2007.²¹ Em 1990, a produtividade desses setores era inferior à dos setores intensivos em recursos naturais mas, até 2007, já superava amplamente o nível alcançado por este último bloco de setores.²² Isto significa que, entre 1990 e 2007 a estrutura produtiva dos Estados Unidos passou por um processo de transformação, liderado por atividades intensivas em tecnologia.

Segmentos intensivos em tecnologia geram efeitos de transbordamento de conhecimento que favorecem o aumento de produtividade em toda a estrutura industrial, fazendo que a transformação estrutural nos Estados Unidos se associe a um aumento generalizado da produtividade da economia como um todo. De modo inverso, os setores de maior produtividade na América Latina – aqueles que, tanto em 1990 quanto em 2007, mais contribuíram para geração de valor agregado manufatureiro – foram os intensivos em recursos naturais. A expansão desses setores (sobretudo no contexto de ausência de políticas) gerou poucos efeitos positivos no conjunto das capacidades tecnológicas, pelo fato de sua elevada produtividade derivar, sobretudo, da disponibilidade de recursos naturais. Apesar destes setores incorporarem tecnologia, esta é essencialmente importada, e a capacidade endógena de geração de inovação é baixa, o que diminui o papel dinamizador do processo de aprendizagem. Ademais, por serem caracterizados por processos de produção contínua, esses setores não são facilmente desagregados no tempo e no espaço e, portanto, oferecem menores oportunidades para o estabelecimento de vínculos de subcontratação com outras empresas e, conseqüentemente, de transferência de conhecimentos e tecnologia a terceiros (ex.: PMEs). Os setores intensivos em recursos naturais também têm menor capacidade para formar cadeias, devido à “distância tecnológica” entre a atividade atual e as novas atividades que se pretende gerar.²³

¹⁷ Trata-se da distância vertical entre o círculo e o triângulo na segunda curva do Gráfico III.3.

¹⁸ Trata-se da distância vertical entre o triângulo e o quadrado na segunda curva do Gráfico III.3.

¹⁹ No gráfico III.3, pode-se observar que, em 2007, a produtividade dos setores intensivos em recursos naturais equivale a 35.506 dólares, enquanto nos setores intensivos em engenharia esse indicador alcança apenas 23.813 dólares.

²⁰ Trata-se da distância vertical entre o triângulo e o quadrado na terceira curva do Gráfico III.3.

²¹ Trata-se da distância vertical entre o triângulo e o círculo na quarta curva do Gráfico III.3.

²² No Gráfico III.3, observa-se que, em 1990, a produtividade dos setores intensivos em recursos naturais estava em torno de 80.000 dólares, enquanto no caso dos setores intensivos em engenharia esse indicador alcançava os 73.000 dólares. No entanto, em 2007, a situação reverte-se e os setores intensivos em engenharia chegam a uma produtividade de aproximadamente 190.000 dólares, enquanto os setores intensivos em recursos naturais alcançam 113.000 dólares.

²³ Referência à ideia de distância tecnológica (*technological strangeness*) de Hirschman. Nesse sentido, quando as tecnologias de determinado setor e as do encadeamento potencial (para trás ou para adiante) são muito díspares, devido à sua complexidade e suas características, é necessário um salto tecnológico que dificilmente acontecerá de forma espontânea (Hirschman, 1977).

O Gráfico III.3 mostra que, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, na América Latina não foi registrada uma mudança estrutural no setor manufatureiro entre 1990 e 2007. Os setores que, pelo peso da sua importância e produtividade, lideraram o crescimento da região foram os intensivos em recursos naturais. Isto provocou modesto incremento na produção total, mas o aumento da produtividade foi absolutamente insuficiente para diminuir o atraso em relação aos países mais desenvolvidos. Enquanto isso, os países mais desenvolvidos conseguiram modificar sua estrutura produtiva e levá-la para setores intensivos em tecnologia, transformando os modelos de negócios de suas empresas, mediante incorporação, entre outras, de novos paradigmas tecnológicos – como as tecnologias da informação e de comunicações (TICs).

Em termos de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), nem mesmo os países mais avançados da região conseguiram alcançar os níveis dos países europeus, dos Estados Unidos ou do Japão, nos quais o investimento em P&D se encontra entre 2% e 3,6% do PIB (CEPAL, 2008b). Em muitos países da América Latina, os investimentos em P&D não passam de 0,5% do PIB (Colômbia, Costa Rica, Estado Plurinacional da Bolívia, Panamá, Bolivariana da Venezuela e Uruguai); em outros, está muito próximo desse percentual (Argentina e México) e em apenas dois (Brasil e Chile) o investimento é significativamente superior. O Brasil é a exceção no panorama regional, visto que seus investimentos em pesquisa e desenvolvimento aumentaram desde o final dos anos noventa, chegando a situar-se em torno de 1% do PIB, o que o coloca na posição de líder da região neste quesito (veja Quadro III.9).

Quadro III.9
INVESTIMENTOS EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
(Em porcentagens do PIB)

	1998-2002	2002-2006	2007
Argentina	0,42	0,44	0,49
Bolívia (Estado Plurinacional da)	0,29	...	0,28 (2002)
Brasil	0,56	0,92	1,02
Chile	0,55	0,67	0,67
Colômbia	0,17	0,17	0,18
Costa Rica	0,36	0,41	0,41 (2004)
Cuba	0,51	0,51	0,41
Equador	0,07	0,09	0,15
Guatemala	...	0,04	0,05
Honduras	0,06	0,06	0,06 (2004)
Jamaica	0,06	...	0,07 (2002)
México	0,40	0,44	0,46 (2005)
Panamá	0,37	0,30	0,25 (2005)
Paraguai	0,10	0,09	0,09 (2005)
Peru	0,10	0,13	0,15 (2005)
Trinidad e Tobago	0,12	0,12	0,09
Uruguai	0,24	0,31	,36
Venezuela (República Bolivariana da)	0,41	0,62	...
América Latina	0,54	0,57	0,63
Espanha	0,91	1,09	1,20
Portugal	0,74	0,78	0,83
Estados Unidos	2,65	2,62	2,60

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com dados do Instituto de Estatística da UNESCO (ISU) e da Rede Ibero-Americana de Indicadores de Ciência e Tecnologia (RICYT).

Cabe assinalar que as pautas do investimento em pesquisa e desenvolvimento na América Latina diferem das que predominam nas economias mais desenvolvidas, tanto no que se refere às fontes de financiamento, quanto aos setores nos quais o investimento é realizado. Na região, o setor público é o que mais contribui para o financiamento de pesquisa e desenvolvimento, com participação média acima de 50% do total, enquanto nas economias mais desenvolvidas o setor privado é o principal agente de financiamento e execução de atividades de ciência e tecnologia. Nos Estados Unidos, o setor privado efetua mais de 65% dos investimentos em P&D (CEPAL, 2008b).

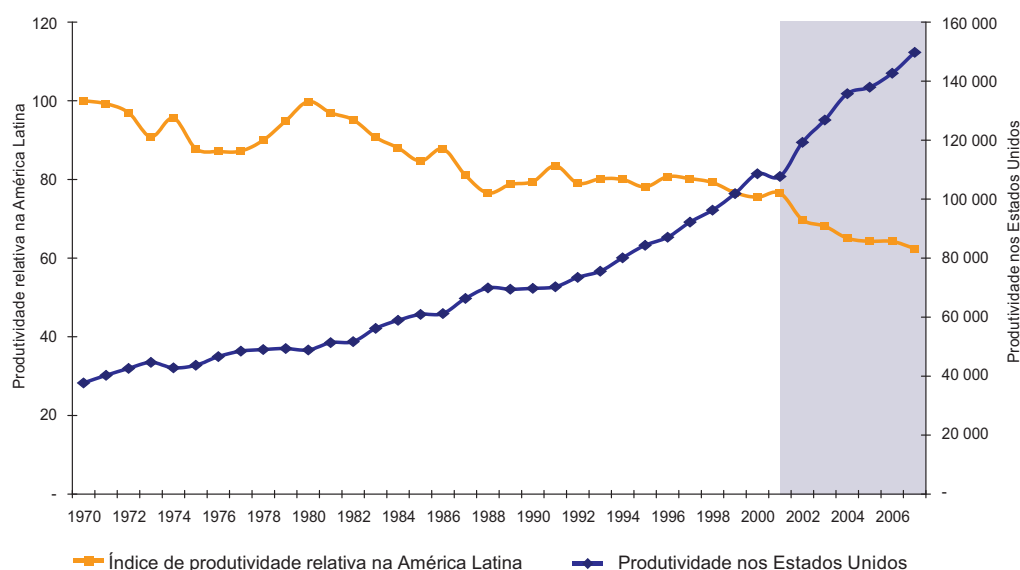
Os aspectos mencionados evidenciam que as mudanças tecnológicas na indústria latino-americana foram limitadas e insuficientes, frente aos desafios apresentados por uma estrutura produtiva mais aberta e integrada ao comércio internacional. Esta situação pode tornar-se ainda mais complexa em um contexto internacional que, há vários anos, vem demonstrando mudanças nas tecnologias e nas modalidades de produção como consequência de maior incorporação das tecnologias da informação e das comunicações aos processos produtivos.

A comparação entre os níveis de produtividade alcançados pelos países da região e os Estados Unidos mostra a dimensão do desafio da convergência tecnológica. A tendência mostrada pelo índice de produtividade da mão de obra no setor industrial na América Latina indica que não houve diminuição da brecha ao longo do período considerado (veja Gráfico III.4).²⁴

Gráfico III.4

ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE RELATIVA DA AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS) E PRODUTIVIDADE DOS ESTADOS UNIDOS

(Índice 1970=100 e dólares de 1985)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com dados do Programa de Análise da Dinâmica Industrial (PADI).

²⁴ Trata-se de um índice (1970=100) construído a partir da relação entre a produtividade da mão de obra na América Latina e a produtividade da mão de obra nos Estados Unidos. Um valor inferior a 100 indica o aumento da distância entre a produtividade nos Estados Unidos e a da América Latina e, portanto, um aumento da brecha de produtividade.

A partir dos anos oitenta, observa-se uma tendência de ampliação da brecha de produtividade, que acabou por ser revertida na primeira metade da década de noventa. Entretanto, desde meados dos anos noventa, o índice de produtividade relativa voltou a cair e, com isto, a brecha de produtividade ampliou-se. Essa queda foi especialmente marcada nos últimos seis anos da série, por dois motivos: *i*) a produtividade de mão de obra do setor industrial dos países da região aumentou cerca de 2% ao ano entre 2003 e 2007, o que representa o pior desempenho desse indicador nos últimos 37 anos (exceto durante a “década perdida” dos anos oitenta); e *ii*) o crescimento da produtividade dos Estados Unidos, que durante 20 anos se manteve em um ritmo em torno de 3% ao ano, aumentou a partir de meados dos anos noventa, alcançando um valor de cerca de 5% ao ano. Este aumento da produtividade norte-americana está associado a mudanças nos processos produtivos baseados na crescente incorporação de tecnologias da informação e das comunicações (OLINER, SICHEL E STIROH, 2007). Portanto, a “aceleração” da taxa de crescimento da produtividade dos Estados Unidos é, sobretudo, consequência da transformação da estrutura industrial e da incorporação de novos paradigmas (especialmente as TICs).

Os efeitos da sequência de crises também estão refletidos no Gráfico III.4, no qual também se observa drástica queda de produtividade relativa durante a crise da dívida dos anos oitenta; uma moderada recuperação a partir do início da década de noventa; e uma nova queda a partir da segunda metade da mesma década (crise da tequila). Assim, é de se considerar que cada vez que ocorre um choque de preços ou de taxas de câmbio real, é registrada uma queda de produtividade ao longo do processo de ajuste. Portanto, havendo destruição de capacidades tecnológicas, a retomada do crescimento da produtividade após o choque é sempre mais lenta, pelo menos por algum tempo. Em outras palavras, caso as circunstâncias incluam destruição de conhecimentos, a cada choque há uma diminuição da capacidade de restabelecimento da produtividade potencial no período após o ajuste. A hipótese norteadora dos formuladores de políticas dos países da região no período das reformas – de que empresas e setores se adaptam e produzem de forma mais eficiente quando os mercados são livres e os recursos podem se deslocar livremente para atividades mais competitivas – provou ser equivocada. A perda de capacidades nos setores de alta e média tecnologia não foi compensada pela construção simétrica de novas capacidades nos setores intensivos em recursos naturais (CIMOLI et al., 2009).

D. Brecha produtiva e brecha energética

Por vários motivos o setor energético exerce grande influência sobre a brecha de produtividade. Trata-se de um setor estratégico para a competitividade internacional, pois a energia é um recurso essencial para elevação dos níveis de produção e redução de custos. Além disso, afeta o poder de compra dos setores mais desprotegidos, já que em muitos países da região há marcadas diferenças nas fontes, no custo e no acesso à energia entre os distintos segmentos de renda (CEPAL; SEGIB, 2009). Por último, o setor influi, direta e indiretamente, sobre os níveis de emissões de gases de efeito estufa no planeta.

Existe entre as sociedades e os governos um crescente consenso quanto à necessidade de contar com padrões de crescimento ambientalmente sustentável. Cada vez mais, a questão da migração para economias de baixas emissões de carbono assumirá relevância nas agendas políticas externa e interna. Descobrir e promover trajetórias mais sustentáveis de crescimento – em especial, padrões de mudança estrutural em que a distribuição e a sustentabilidade caminham juntas – é o desafio prioritário para os próximos anos. Por esse motivo, são apresentadas a seguir algumas evidências sobre a brecha energética e a mudança estrutural, que parecem indicar que o processo de aprendizagem, as externalidades tecnológicas e a sustentabilidade podem avançar juntos no processo de desenvolvimento.

O setor industrial consome muita energia. De um lado, o consumo de energia industrial representa em torno de 30% do consumo total, tanto nos Estados Unidos, quanto nos países latino-americanos.

De outro, conforme apresentado nesta seção, o tradicional papel do setor como gerador e difusor do progresso técnico para outras áreas da economia volta a ser crucial na produção de inovações que mitigam o consumo de energia e as emissões de carbono.

Dada a relevância do setor, a relação entre consumo energético e aumento do valor agregado industrial receberam especial atenção nesta análise, pelo fato de demonstrarem a evolução da dinâmica energética. Esta correlação das etapas dos processos de industrialização nos países desenvolvidos, amplamente discutida na literatura, volta a se tornar central para as economias em desenvolvimento, à medida que a periferia passa por um processo de industrialização.²⁵ A relação entre a quantidade de energia consumida e o nível de desenvolvimento alcançado por uma sociedade não é única nem universal. Portanto, as disparidades ao longo do tempo e nos diferentes espaços produtivos parecem estar associadas, por um lado a escolhas tecnológicas e, por outro, ao uso dos recursos. Dessa forma, as escolhas tecnológicas dos agentes produtivos repercutem na quantidade de energia consumida e nos níveis de produtividade e competitividade que se beneficiam dela. Isto representa duplo desafio para a política econômica, já que as escolhas tecnológicas nacionais devem buscar eficiência, tanto em termos produtivos, quanto no consumo energético.

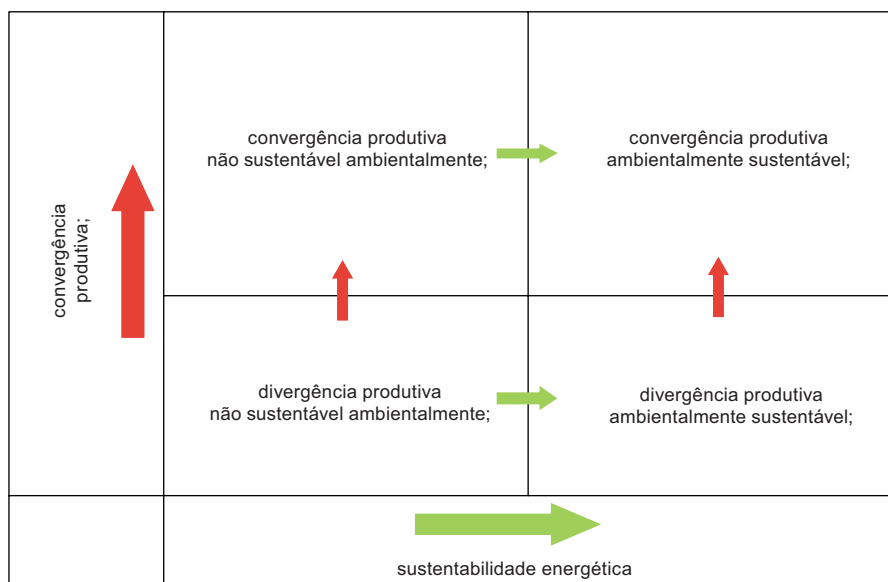
Um indicador comum utilizado para medir essa eficiência é a intensidade energética, representada pela relação entre a quantidade de energia consumida e o valor agregado industrial. A partir desse indicador, é possível medir também a intensidade energética relativa da América Latina em comparação com os Estados Unidos.²⁶ Se, ao mesmo tempo, a produtividade de mão de obra for considerada como indicador de eficiência produtiva, é possível definir quatro situações distintas (veja Diagrama III.1).

Para alcançar um padrão de desenvolvimento virtuoso e sustentável (quadrante superior direito do Diagrama III.1) será necessário um processo de mudança estrutural que permita aos países da região reduzir as diferenças de produtividade em relação aos países mais desenvolvidos (convergência produtiva) e diminuir o consumo de energia por unidade de produção (sustentabilidade ambiental). Esse cenário poderia ser definido como de convergência sustentável. A situação oposta a este padrão virtuoso ocorre quando a estrutura produtiva se especializa em setores tecnologicamente menos dinâmicos, fazendo aumentar a brecha de produtividade e quando são adotados padrões de consumo que provocam aumento de consumo de energia acima dos níveis registrados nas economias desenvolvidas (quadrante inferior esquerdo – divergência produtiva não sustentável). Esse padrão de crescimento é frequentemente associado aos setores intensivos em recursos naturais, já que são setores maduros, que demoram mais para incorporar mudanças tecnológicas. Ademais, um aumento no uso dos recursos naturais implica maior consumo energético.

²⁵ Veja os estudos de Cole, Rayner e Bates (1997); De Bruyn, Van dem Bergh e Opschoor (1998); e Pasche (2002).

²⁶ Trata-se da relação entre a intensidade energética de determinado país e a intensidade energética dos Estados Unidos. Nesse sentido, a brecha energética é igual a “1 – a intensidade energética relativa”.

Diagrama III.1

MATRIZ DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA

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

Nos outros dois cenários, os esforços concentram-se em melhorar a eficiência energética, porém com menor eficiência produtiva (quadrante inferior direito – divergência produtiva sustentável) ou então em adotar um padrão de especialização mais intensivo em tecnologia, que reduz a brecha de produtividade, porém aumenta os níveis de consumo de energia por unidade de valor agregado (quadrante superior esquerdo – convergência produtiva não sustentável). Este último padrão prioriza os objetivos produtivos, em detrimento dos energéticos.

A partir da informação disponível, é realizada a seguir uma análise da situação do setor industrial em quatro países da América Latina (Brasil, Chile, Colômbia e México) e uma comparação da estrutura de consumo de energia e da produtividade com os Estados Unidos, entre os anos 1996-1997 e 2006.²⁷

No gráfico III.5, o quadrado representa os setores intensivos em mão de obra; o círculo, os setores intensivos em recursos naturais; e o triângulo, os setores intensivos em engenharia. O eixo vertical representa a participação acumulada destes grupos de setores no consumo energético industrial. Observa-se que, em 1996, os setores intensivos em mão de obra na América Latina representavam 17,4% do consumo energético industrial; os setores intensivos em tecnologia participavam com 8,8%;²⁸ e os setores intensivos em recursos naturais com 73,8%.²⁹ O eixo horizontal representa o valor da produtividade de mão de obra (em dólares de 1985 a preços constantes) destes grupos de setores. Pode-se observar que, em 1996, o grupo de setores de maior produtividade na América Latina era o de recursos naturais, seguido pelos segmentos intensivos em

²⁷ Trata-se da relação entre a intensidade energética de um determinado país e a intensidade energética dos Estados Unidos. Neste sentido, a lacuna energética é igual a "1 - a intensidade energética relativa".

²⁸ Trata-se da distância vertical entre o triângulo e o quadrado na primeira curva do Gráfico III.5.

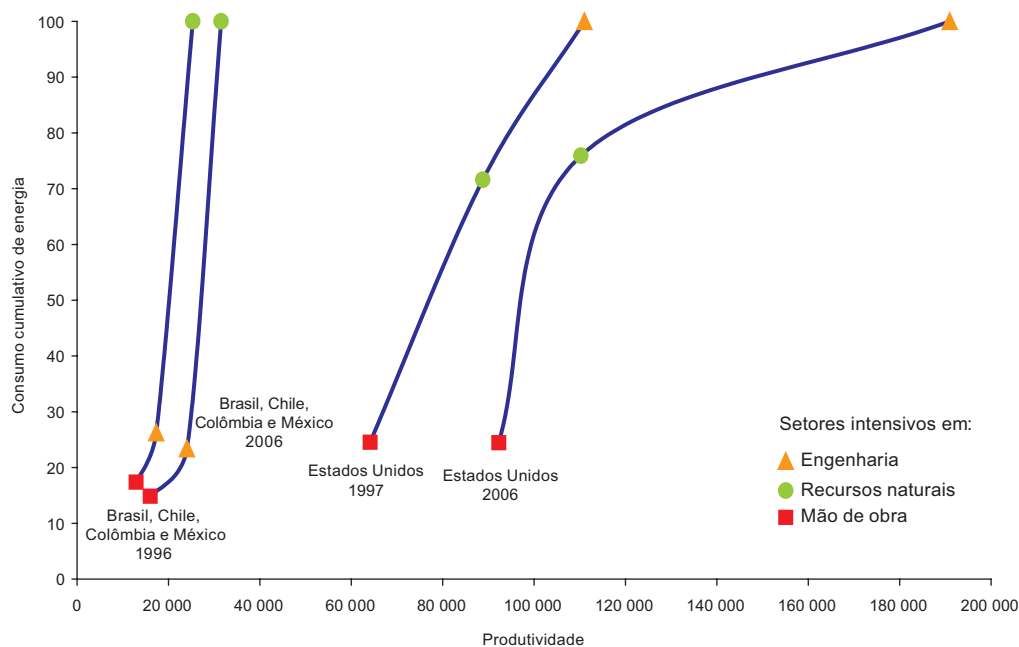
²⁹ Trata-se da distância vertical entre o círculo e o triângulo na primeira curva do Gráfico III.5.

tecnologia, enquanto os setores intensivos em mão de obra eram os de menor produtividade. Em 2006, os setores intensivos em recursos naturais da região ainda representavam o bloco de maior produtividade, tendo aumentado sua participação no consumo energético industrial (76,6%).³⁰

Ademais, nos Estados Unidos, os setores de maior produtividade são os intensivos em engenharia que, entre 1997 e 2006, reduziram sua participação no consumo total de energia de 28,4%³¹ para 24,1%.³² É importante observar que, tanto nos Estados Unidos, quanto nos quatro países da América Latina, os setores intensivos em recursos naturais são os que concentram a maior parte do consumo energético industrial, portanto sua elevada intensidade de utilização de energia por unidade de produto não deve ser ignorada. Considerando a composição e a especialização da produção industrial da América Latina (abordadas na seção anterior), observa-se que a região consome cada vez mais energia por unidade de produto, com níveis mais baixos de produtividade relativa. Nos Estados Unidos, em consequência da especialização produtiva, a situação é inversa.

Gráfico III.5
AMÉRICA LATINA (QUATRO PAÍSES) E ESTADOS UNIDOS: MATRIZ DO
CONSUMO ENERGÉTICO E PRODUTIVIDADE

(Em porcentagens e dólares de 1985)



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

³⁰ Trata-se da distância vertical entre o círculo e o triângulo na segunda curva do Gráfico III.5.

³¹ Trata-se da distância vertical entre o triângulo e o círculo na terceira curva do Gráfico III.5.

³² Trata-se da distância vertical entre o triângulo e o círculo na quarta curva do Gráfico III.5.

Os diferentes padrões de desenvolvimento de países ou regiões são determinados pela diminuição da brecha energética e produtiva que, por sua vez, determina sua localização na matriz de desenvolvimento produtivo e sustentabilidade energética. Assim, é possível postular que, mesmo expandindo a análise para grupos de setores, os quatro países da América Latina estão muito distantes da diminuição da brecha energética e produtiva, visto que a maioria deles está posicionada no quadrante correspondente ao padrão de desenvolvimento de divergência não sustentável (veja Diagrama III.2).

Sendo o padrão de especialização dos países definido pela produtividade, o reforço desse padrão nos Estados Unidos para os setores mais produtivos geraria um modelo de desenvolvimento virtuoso e fomentaria as atividades de alto teor tecnológico, como aquelas intensivas em engenharia – mais dinâmicas em termos de produtividade. Por sua vez, isto aumentaria a eficiência energética, já que o fomento dessas atividades implica uma mudança estrutural positiva também em termos de energia. Já nos quatro países da América Latina, o reforço do padrão de especialização nos setores mais produtivos (recursos naturais) promoveria atividades nas quais a inovação e a produtividade ocorrem de forma mais lenta e geraria aumento da demanda por energia, em vista do intenso consumo energético característico desses setores. Devido a estes fatores, o consumo de energia por unidade de produto vem crescendo mais rápido na região que nos Estados Unidos, sem que a brecha de produtividade seja simultaneamente reduzida (veja Gráfico III.6).

Diagrama III.2

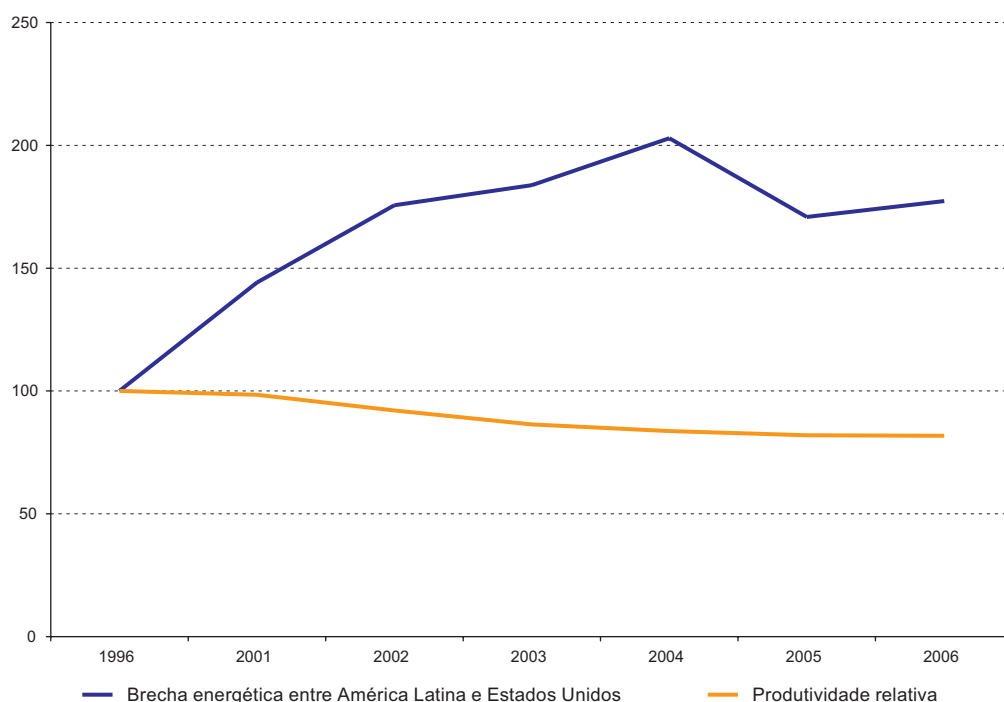
OUTRO “CASILLERO” VAZIO? BRECHA ENERGÉTICA E BRECHA PRODUTIVA, 1996-2006

Convergência produtiva	Diminui a brecha produtiva	Chile – Recursos naturais		
		Chile – Mão de obra		
		Colômbia – Recursos naturais		
		México – Recursos naturais		
Convergência energética	Aumenta a brecha energética	Brasil – engenharia	Colômbia – engenharia	México – Mão de obra
		Brasil – Recursos naturais	Colômbia – Mão de obra	
		Brasil – Mão de obra	Colômbia – Total	
		Brasil – Total	México – engenharia	
		Chile – Engenharia	México – Total	
		Chile – Total		
		Aumenta a convergência energética		Diminui a convergência energética
	Sustentabilidade energética			

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

Gráfico III.6

BRASIL, CHILE, COLÔMBIA E MÉXICO: BRECHA ENERGÉTICA E PRODUTIVIDADE RELATIVA EM COMPARAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS, 1996-2006
(Índice 1996=100)



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

Por último, é preciso considerar a relação positiva entre o aumento do consumo de energia por unidade de produto e o aumento das emissões de gases de efeito estufa. Por razões econômicas e sociais, o modelo produtivo incentiva padrões de produção e consumo altamente dependentes das energias fósseis. Ao mesmo tempo que o consumo de energia aumenta, a elevação da porcentagem de carbono na matriz energética gera um padrão insustentável que será objeto de sanções econômicas e comerciais por parte da comunidade internacional.

No âmbito externo, à medida que os padrões de consumo de bens e serviços com menor teor de carbono vão sendo fortalecidos nos mercados de destino, aumentará a pressão sobre os processos de produção, para que sejam limitadas as emissões geradas durante todo o ciclo de vida do produto. Por exemplo, Alemanha, Estados Unidos, França, Grã Bretanha, Japão e Nova Zelândia já estão implementando iniciativas de rotulagem com indicação dos teores de carbono nas embalagens de produtos e serviços (SAMANIEGO; SCHNEIDER, 2009).

Além de buscar a inserção em processos produtivos mais dinâmicos, a região deverá, gradativamente, incorporar avanços tecnológicos constantes, que permitam limitar os vestígios de carbono de suas exportações e de sua economia como um todo. Um dos principais desafios será alterar os incentivos de rentabilidade relativa e direcionar a demanda para insumos e produtos com menor teor de carbono.

Em 2009, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) lançou uma proposta para documentar essa correlação e realizou uma chamada à inovação da política econômica, visando a

alcançar uma reativação da economia global embasada em baixas emissões de carbono e focalizando, sobretudo, a oferta energética, a demanda por transporte, o manejo de resíduos e a agricultura. A proposta busca estimular opções que contemplem maiores benefícios econômicos e climáticos e que, ao mesmo tempo, reorientem as políticas e os incentivos econômicos a uma maior eficiência energética e a uma matriz energética mais limpa ou menos intensiva em carbono (PNUMA, 2009).

E. Opções e dilemas

O desenho de uma estratégia de desenvolvimento produtivo passa por diversas opções que definem as distintas trajetórias de especialização. Cada país deve considerar a gama de opções de acordo com sua realidade e suas possibilidades, levando em consideração seu padrão de inserção global e o modo escolhido para enfrentamento dos desafios da mudança climática. A definição de setores – eixo dos esforços de mudança estrutural da política de desenvolvimento produtivo – implica considerar as vantagens e os problemas associados às diferentes opções. A análise deve partir de um esquema simplificado, considerando a existência de três tipos de setores: intensivos em recursos naturais, em tecnologia e em mão de obra.

Durante séculos, à exceção dos 50 anos de industrialização para substituição de importações, predominou na região a opção pelos setores intensivos em recursos naturais, nos quais a brecha de produtividade é muito pequena ou nula em relação à fronteira tecnológica. No entanto, por serem de elevada intensidade de capital e de baixa geração de emprego e, devido à grande concentração de propriedade dos recursos naturais (que é bem maior que a dos ativos industriais, comerciais e de capacidades humanas), estes setores podem ter efeitos negativos na distribuição de renda. Tais efeitos negativos precisam ser corrigidos por meio de políticas redistributivas, a partir da captação e da distribuição dos rendimentos provenientes de recursos naturais, conforme será discutido no capítulo VI do presente documento.

A opção pelos setores intensivos em tecnologia traz, por um lado, benefícios em termos da incorporação de progresso técnico, do processo de aprendizagem e da geração de vantagens competitivas dinâmicas. Por outro lado, também traz custos que devem ser considerados. Por estar mais distante da fronteira tecnológica mundial nestes setores que nos de recursos naturais, a região terá de empenhar maiores esforços para desenvolvê-los.

Em termos de emprego, duas situações apresentam-se. Os setores de tecnologia mais madura (indústria automobilística, metalúrgica, química e petroquímica) são dominados por oligopólios concentrados e produtos diferenciados que, em geral, tiram proveito de consideráveis economias de escala. A intensidade de aproveitamento de mão de obra nessas atividades varia entre média e baixa. Nos setores que lideram a revolução tecnológica (indústria eletroeletrônica, farmacêutica e química fina) coexistem as grandes e as pequenas empresas. Nesses setores, há maior valorização do conhecimento que, por sua vez, se traduz em melhores salários. O impacto direto desse fenômeno no emprego ainda não está claro, porém parecem infundadas as expectativas iniciais de um crescente peso de pequenas empresas nesses setores, ou pelo menos em atividades nas quais se consolidam operadores com altos níveis de concentração no mercado mundial (por exemplo, Amazon, Microsoft, Google, Intel, Sony e outras empresas do ramo de tecnologias da informação e das comunicações, ou grandes empresas farmacêuticas).

Apesar de a opção pelos setores intensivos em mão de obra possibilitar maior impacto sobre a ocupação e a igualdade, esta apresenta também algumas restrições. A principal é o elevado custo de mão de obra na região, tema já bastante discutido na literatura com as análises que examinam, desde a competição chinesa, até a “duplicação da força de trabalho mundial”. A opção por setores intensivos em mão de obra demandaria uma mudança do modelo das relações com o exterior (proteção comercial) ou uma redução do custo de mão de obra, contrapondo-se aos objetivos de igualdade e coesão social.

No desenho de uma política, todas as opções supramencionadas devem ser consideradas. Até mesmo a opção de não tomar uma decisão – ou seja, não definir uma política de desenvolvimento produtivo – caracteriza uma escolha: a de manter a especialização nos setores intensivos em recursos naturais, preservando assim sua estreita concentração de rendas e característica da distância da fronteira tecnológica, mas evitando o custo de adaptação a uma nova estrutura. Entretanto, esta postura também acarreta desvantagens, como a não participação na revolução tecnológica em curso, a baixa geração de empregos e a perpetuação do atual padrão de concentração de renda e poder.

F. Regimes de incentivos e políticas produtivas

É necessário avançar na construção de uma estratégia que permita superar a heterogeneidade estrutural que caracteriza o sistema produtivo da região e acabar com as disparidades de produtividade. Para tanto, é preciso considerar um conjunto de elementos relacionados, de um lado, com as políticas macroeconômicas e incentivos microeconômicos de mercado que afetam as empresas e, de outro, com as políticas industriais, tecnológicas e de apoio às PMEs. O primeiro bloco de elementos define o contexto em que se desenham e operam as políticas de fomento, enquanto o segundo constitui o núcleo básico de instrumentos e linhas de ação em torno do qual uma política integrada de desenvolvimento produtivo é construída. Ambos os conjuntos de elementos são relevantes e interagem entre si e, ao pretender a construção de uma proposta eficaz para enfrentar a situação de atraso e desigualdade produtiva na América Latina, não é possível considerar um e descartar o outro.

1. Regimes macroeconômicos e políticas de desenvolvimento

Desde o início da década de noventa, os países da região procuram corrigir seus desequilíbrios fiscais e reduzir sua taxa de inflação, em uma conjuntura de maior abertura comercial e financeira, flexibilização de mercados e privatização de empresas públicas. Conforme mencionado no capítulo II, durante esse mesmo período foram difundidos os regimes de metas de inflação que supõem, entre outras coisas, a livre flutuação do câmbio e a abertura relativa ou total da conta de capitais da balança de pagamentos. Nesse ponto, os objetivos de estabilidade macroeconômica podem entrar em contradição com as metas de desenvolvimento, ao expor as economias a bruscas oscilações cambiais, geralmente associadas a choques externos originados na forte volatilidade da conta de capitais e à elevada variabilidade nos preços dos principais produtos de exportação da região. Da mesma forma, a experiência mostra que a própria política monetária pode conduzir a situações de valorização cambial, o que pode gerar, inclusive, prejuízos à rentabilidade e à viabilidade de setores de bens comercializáveis não tradicionais. Em seguida, detalham-se os diversos instrumentos de política a que os países podem recorrer para mitigar os efeitos indesejados dessas políticas macroeconômicas na economia real:

- Um banco de desenvolvimento consolidado, com forte capacidade de intervenção (como no caso do Brasil) que permita compensar, mediante acesso massivo ao crédito subsidiado e de longo prazo, a perda de competitividade em função do preço, ocasionada pela valorização cambial.
- A propriedade estatal dos principais recursos naturais de exportação (ex.: cobre, no Chile); tributação ou *royalties* incidentes sobre atividades extrativas ou associadas à produção primária; e implementação de câmaras de compensação nos mercados de produtos básicos. Entre outros, estes elementos permitem suavizar o efeito das fortes oscilações de preços e até financiar políticas compensatórias para problemas vinculados à doença holandesa que possam gerar aumento de preços em períodos de alta dos preços internacionais.
- Uma política de investimento público que fomenta as cadeias produtivas existentes e promova a geração de novas ligações em setores com maior teor de conhecimento. Nesse sentido, algumas empresas estatais que exploram recursos naturais na região, como a Petrobras no Brasil, têm formidável capacidade de investimento.

- Uma política industrial proativa que ofereça apoio consistente aos setores não tradicionais, mediante a combinação estratégica de diferentes instrumentos comerciais e fiscais (como tarifas e impostos) que favoreçam determinada estratégia de desenvolvimento setorial.
- Uma firme política de desenvolvimento tecnológico que promova e financie o investimento em pesquisa e desenvolvimento, a interação público-privada em laboratórios e universidades e outras medidas que tendam a consolidar um sistema nacional de inovação.

Conforme será observado mais adiante, os países apresentam diferenças importantes nos marcos institucionais que apoiam o desenvolvimento produtivo. A este respeito, destaca-se a posição do Brasil, que conta com uma política industrial mais consistente e mais antiga (o que supõe a existência de consensos sociais mais duradouros em torno do objetivo da industrialização), que se reflete na existência de um poderoso banco de desenvolvimento, com forte capacidade de investimento, influência macroeconômica e política industrial e tecnológica bem definida. O Brasil está em posição diferenciada em relação ao restante da região, onde os sistemas de bancos de desenvolvimento foram desmantelados em alguns casos, e em outros são pouco consolidados tendo, portanto, pouco peso na economia.

Na prática e apesar dessas diferenças, os regimes macroeconômicos e as políticas microeconômicas e setoriais parecem ter sido desenhados de maneira “compensatória”. Em vários casos, o objetivo é compensar o impacto negativo dos regimes macroeconômicos ortodoxos na economia real por meio de políticas setoriais ou da propriedade pública de certos recursos naturais. Em outros, são utilizados regimes macroeconômicos heterodoxos que orientam a política cambial e de preços relativos (ex.: mediante mecanismos que diferenciam a taxa de câmbio percebida por cada setor) em favor de determinados setores estratégicos (não tradicionais), precisamente para compensar a falta de políticas microeconômicas e setoriais mais consistentes. O que ainda não se vislumbra na região é a combinação “ideal” de um regime macroeconômico que favoreça o desenvolvimento e um conjunto agressivo de políticas microeconômicas e setoriais que tenda a promover a mudança estrutural baseada no progresso técnico.

2. Incentivos microeconômicos de mercado

Para entender a evolução da estrutura produtiva, é preciso compreender o comportamento microeconômico das empresas. As estruturas produtivas definem-se e transformam mediante sua interação com as estratégias empresariais, que são parte essencial do modelo de inserção da região no comércio internacional. As estratégias de investimento das grandes empresas, particularmente, exercem papel de extrema importância na definição do futuro perfil da indústria.

Se a estrutura de incentivos – da qual as rentabilidades relativas são componente importante – tiver viés a favor dos setores tradicionais, poderá haver um processo de bloqueio. De acordo com a experiência do passado na região, a especialização ocorre, primordialmente, em setores que, a longo prazo, geram menos conhecimento e crescimento agregado. Ao mesmo tempo, não há incentivos para que os agentes canalizem seus investimentos rumo a novos setores.

Em termos agregados, as vendas setoriais das grandes empresas da América Latina revelam um declínio da participação das manufaturas e, de maneira simétrica, um crescimento na relevância dos setores de recursos naturais e serviços.³³ Os setores intensivos em engenharia tiveram baixa incidência nas grandes empresas por múltiplas e complexas razões, algumas das quais exaustivamente estudadas: o contexto macroeconômico e as políticas públicas relacionadas; as deficiências institucionais; as limitações na execução das políticas de industrialização para substituição de importações; as modalidades de atração de investimento estrangeiro; e as questões relacionadas aos padrões de gestão

³³ As grandes empresas estariam em melhor posição relativa para liderar um processo de reatribuição produtiva que favoreça não somente as vantagens comparativas estáticas, mas também a mudança estrutural, mediante o fortalecimento de atividades que fazem uso mais intensivo de conhecimentos.

e controle familiar das empresas (CEPAL, 2007b). Soma-se a isso a ideia de dependência da trajetória prévia. Há uma rica literatura disponível que demonstra a forma como alguns sucessos históricos, aparentemente menores e muitas vezes aleatórios, podem ter consequências relevantes e amplificadas sobre o desenvolvimento futuro do sistema (DAVID, 1985; ARTHUR, 1994; ARROW, 2000).

Para sair do padrão predominante, é necessária uma intervenção exógena que modifique “suas configurações ou transforme a relação subjacente dos agentes” (DAVID, 2000), o que implica um papel crucial para a formulação de políticas. Na ausência dessas forças externas, o padrão existente se perpetua, com o baixo desempenho da economia.

A dinâmica de especialização produtiva está ligada aos incentivos microeconômicos que determinam a forma pela qual os investimentos são alocados. Este aspecto ajuda a entender não somente a especialização, mas também seu autofortalecimento e o efeito de certos choques no funcionamento do modelo de desenvolvimento. Nesse sentido, a rentabilidade setorial funcionaria como determinante de um processo de dependência de trajetória e bloqueio no padrão de diversificação das grandes empresas da região. A análise do quociente entre lucros e ativos das empresas (coeficiente de rentabilidade) do setor de mineração da região foi cinco vezes mais alta, entre 2001 e 2005, que a correspondente relação para setores de uso intensivo de engenharia (CEPAL, 2007b).

A rentabilidade das empresas de uso intensivo da engenharia e do conhecimento mostrou, entre 1991 e 2005, tendência de baixa, especialmente a partir de 2000. Estes resultados contrastam com a evolução da rentabilidade no subsetor de mineração e, com menor intensidade, no petroleiro durante o mesmo período, já que ambos foram beneficiados pela alta dos preços internacionais. Essas diferenças de rentabilidade tendem a reafirmar o padrão de inserção vigente, ao orientar o investimento para setores tradicionais. Por sua vez, essas disparidades se devem a diversos fatores, inclusive a assimetrias tecnológicas entre a América Latina e Caribe e os países desenvolvidos, bem mais marcantes nos subsetores com maior uso de tecnologia, o que acentua a brecha de produtividade e reduz a competitividade. Por consequência, sua rentabilidade tende a ser menor que a dos subsetores de recursos naturais, que têm maior competitividade nos mercados externos. Nas mesmas condições (pelo menos nos setores de bens comercializáveis), a correlação entre a intensidade tecnológica e a rentabilidade será negativa, contribuindo para a reprodução das desigualdades com o passar do tempo.

Entretanto, a intensidade tecnológica não é o único fator que incide sobre a rentabilidade relativa entre subsetores. Os choques induzidos por preços internacionais também podem ter efeitos importantes, como ocorreu com a expansão da demanda internacional na presente década até 2008, que propiciou considerável aumento do diferencial entre preços e custos unitários de produção. Nesse sentido, em um contexto de alta demanda por produtos primários, o modelo de abertura estimulou o autofortalecimento da especialização produtiva da região, favorecendo produtos que já constituíam sua base competitiva inicial.

Conforme já mencionado, existe um conjunto de políticas de desenvolvimento produtivo que podem compensar os sinais menos favoráveis à mudança estrutural, provenientes do ambiente macroeconômico e dos incentivos microeconômicos de mercado. Essas políticas serão discutidas mais detalhadamente a seguir.

3. Políticas industriais

Na primeira metade dos anos noventa, enquanto importantes progressos foram obtidos no campo da estabilidade macroeconômica, as políticas de longo prazo foram ignoradas. Junto com a diminuição do Estado, a legitimidade das políticas industriais perdeu força devido, em grande medida, ao baixo desempenho da indústria registrado desde fins dos anos setenta e início dos anos oitenta.³⁴ Em toda

³⁴ A política industrial é um campo específico da política de desenvolvimento produtivo. Enquanto esta última abarca tanto ações de tipo setorial quanto horizontal (desenvolvimento tecnológico, fomento às PMEs e similares), o termo política industrial deveria aplicar-se aos casos em que se dá a devida prioridade a enfoques centrados na dimensão setorial ou de alcance vertical.

a região houve não apenas o abandono das políticas industriais, mas também uma percepção de que tais políticas representavam um obstáculo ao crescimento.

A constatação de que, muitos anos após as reformas, os problemas de crescimento da região persistiam e o constante contraste com países de melhor desempenho na Ásia que adotaram vigorosas políticas desse tipo, fizeram que as políticas industriais gradualmente recuperassem destaque no debate sobre estratégias na América Latina. Gradativamente, essas políticas retomam espaço na região e assumem diferentes características e enfoques em cada país.³⁵

Os países também diferem no grau de especificidade setorial de suas políticas industriais. Alguns voltaram a reviver as políticas setoriais; vários implementaram políticas setoriais de fato, porém disfarçadas de políticas de aglomerações produtivas (*clusters*); e outros rejeitaram as políticas setoriais, a favor de políticas mais horizontais. Também há países que adotaram estas três posições de forma simultânea (ex.: a política industrial brasileira de 2008) por reconhecer que cada uma delas responde a um objetivo específico de desenvolvimento.

Além de diferir no grau de especificidade setorial, os países apresentam diferentes níveis de coordenação entre as políticas industriais e a estratégia de desenvolvimento nacional. Alguns realizam esforços contínuos para desenvolver seus setores industriais, com estratégias explícitas de intervenção pública (Brasil, Colômbia e El Salvador); outros frequentemente buscam implementar políticas industriais, mas sem inserção em uma estratégia de desenvolvimento (Argentina, Chile, Costa Rica e México); e a grande maioria apenas empenha esforços esporádicos, sem que haja uma estratégia nacional de desenvolvimento. Em quase todos os países observa-se grande distância entre a política formulada e o que efetivamente é colocado em prática. Por esse motivo, quaisquer avaliações de ação política devem estar baseadas não em declarações extraídas de documentos de política, mas sim em ações políticas efetivamente implementadas.

É de suma importância o componente de desenvolvimento institucional, visto que ainda são registrados casos de descontinuidade nas políticas industriais. Além de sua intermitência, essas políticas apresentam uma especificidade setorial muito menor que a observada nos anos sessenta e setenta. Esta reduzida especificidade setorial favoreceu setores primários como petróleo, mineração e alguns serviços.

Conforme já destacado, as políticas macroeconômicas favoráveis à competitividade são a contraparte necessária às políticas industriais, porém não as substituem. Enquanto as primeiras geram um contexto que favorece o crescimento e o dinamismo exportador, as segundas permitem explorar plenamente as potencialidades do processo de aprendizagem, derivadas do referido crescimento. Cabe à política industrial proporcionar um impulso exógeno que permita às economias da região distanciar-se das trajetórias de equilíbrio de baixo crescimento. Isto significa que, dada a necessidade da região de avançar rumo a uma estratégia inclusiva de desenvolvimento que reduza os níveis de heterogeneidade, é imperativa ampla revalorização das políticas industriais. Entretanto, existe atualmente uma enorme brecha entre as declarações a respeito da política industrial e as ações efetivamente implementadas. Nesse sentido, é preciso avançar simultaneamente em duas direções complementares.

Em primeiro lugar, será preciso reconstruir a capacidade institucional ou, em alguns casos, aprimorar as capacidades existentes. A este respeito, há duas áreas prioritárias para avançar: a capacidade de implementação, mediante a redução da brecha existente entre o desenho da política e a capacidade institucional necessária para colocá-la em prática (isto significa, inclusive, aumentar a quantidade e a qualidade dos recursos humanos especializados no desenho e na implementação de políticas) e a avaliação do impacto das iniciativas efetivamente implementadas para o crescimento econômico, o progresso técnico e o aumento da produtividade.

Em segundo, a política industrial deverá assumir claro enfoque setorial e apoiar uma estrutura de preços que permita alterar os padrões predominantes de investimento. É necessário reduzir os

³⁵ A este respeito, veja o estudo de Peres e Primi (2009).

preços relativos em favor dos setores intensivos em tecnologia ou daqueles cuja demanda setorial é mais dinâmica, para que os recursos também sejam realocados em seu favor.

Políticas horizontais que reduzam custos e facilitem a inovação são igualmente importantes, mas costumam ser insuficientes para produzir mudanças na magnitude e na velocidade necessárias para alcançar a convergência em economias abertas, sobretudo em uma conjuntura em que a fronteira tecnológica internacional se distancia rapidamente. É importante lembrar que existem complementaridades importantes entre as capacidades produtivas e tecnológicas e que as primeiras não podem ser desenvolvidas sem as segundas. Sem políticas de mudança estrutural, que ampliem o peso dos setores intensivos em tecnologia, não é possível obter sinergias com a política tecnológica e com a demanda de inovação dos diversos setores produtivos, desde a agricultura até a indústria. As políticas verticais que favorecem o surgimento e a consolidação de capacidades em setores de elevado dinamismo tecnológico são condição necessária para que haja impacto efetivo das políticas horizontais de fortalecimento da inovação.

Por último, para complementar uma política de redistribuição de renda e de distintos tipos de incentivos setoriais, é extremamente importante criar mecanismos de controle, avaliação e penalização de agentes e empresas, a fim de que estes mecanismos sejam utilizados corretamente. Isto está intimamente vinculado à definição de metas e prazos para alcançá-las. De fato, a diminuição do controle e a certeza de que a violação do contrato implícito entre a sociedade (que oferece os recursos) e as empresas (que os utilizam de acordo com certas condições e objetivos) não traz consequências, sendo uma das principais diferenças da experiência de política industrial na Ásia e na América Latina. A política de distribuição de renda se corrompe em uma política de captação de rendas quando os agentes não cumprem com os parâmetros de crescimento e competitividade acordados.

4. Políticas tecnológicas

É interessante analisar a história da região em termos das políticas de ciência e tecnologia. Durante a vigência da política de industrialização para substituição de importações, o setor público cumpriu, direta e indiretamente, papel fundamental ao apoiar a geração de capacidades tecnológicas e criar uma infraestrutura institucional de ciência e tecnologia (CEPAL, 2002). Surgiram então os conselhos nacionais de ciência e tecnologia, cujos objetivos incluíam a criação de institutos de pesquisa e universidades, a melhoria do sistema universitário e a promoção e sustentação de projetos de pesquisa. Foram criadas também empresas públicas e instituições dedicadas a apoiar a pesquisa científica e tecnológica em setores específicos e estratégicos para o desenvolvimento industrial. Apesar de alcançar-se alguns progressos importantes na expansão da oferta de capacidades tecnológicas, faltou articulação desse sistema com a demanda por inovações. Prevaleceram políticas verticalizadas, sem a participação dos beneficiários, baseadas na ideia de que os processos de inovação e difusão seguem um caminho linear, desde os organismos de pesquisa até sua aplicação na produção, sem considerar o papel essencial desempenhado por usuários na inovação.

Na década de noventa, o enfoque se deslocou para os fatores de demanda. O objetivo era implementar, sobre novas bases, uma política de ciência e tecnologia de não intervenção em que o mercado substituiria o Estado em seu papel de promotor ativo do desenvolvimento (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 1996). A intervenção pública era justificada somente para corrigir falhas do mercado (assimetria de informação) e para permitir que a demanda proveniente do setor privado orientasse as atividades científicas e tecnológicas. Defendia-se que a difusão e a garantia de acesso à informação permitiriam solucionar problemas relativos à criação, à adoção e à difusão da tecnologia e que a intervenção do Estado somente seria justificável com a criação e difusão de bens públicos. Como consequência dessas novas políticas públicas, a tendência a importar conhecimento e tecnologia estrangeiros foi fortalecida, ao mesmo tempo que o peso do Estado e de sua política de oferta, para fortalecer a criação de capacidades tecnológicas endógenas, foi reduzido.

As políticas tecnológicas sucumbiram ao comportamento dos mercados e à capacidade do setor produtivo de explicitar sua demanda de conhecimento tecnológico. Segundo esse enfoque, o investimento estrangeiro como fonte de tecnologia foi privilegiado e adotaram-se novas leis de patentes. Da mesma forma, foram introduzidos subsídios à demanda, principalmente por meio da alocação de recursos para projetos propostos diretamente pelas empresas e, visando a facilitar e ampliar o acesso à informação, foram disponibilizados às empresas serviços de especialistas e consultores em gestão produtiva e tecnológica (intermediários tecnológicos).

Entretanto, as políticas destinadas a subsidiar a demanda contribuíram para o aumento da heterogeneidade do sistema produtivo local. As empresas com pouca capacidade de gestão e as que experimentaram maior dificuldade em obter informações e recursos sofreram consequências negativas. Fazendo um balanço, as políticas implementadas nos anos noventa foram mais eficientes no desmantelamento do sistema de oferta de tecnologia herdado da era da industrialização para substituição de importações, que na construção de um novo sistema baseado em incentivos à demanda por inovações e capacidades. O mercado de agentes demandando tecnologia nunca chegou a se materializar, em parte, porque o próprio processo de mudança estrutural dos anos noventa (que ampliou o peso de setores pouco intensivos em tecnologia) tendia a deprimir essa demanda.

A partir da experiência das duas fases anteriores, a visão da política tecnológica tem evoluído gradativamente para uma aproximação sistêmica que privilegia a interação entre os eixos da oferta e da demanda por tecnologia. As empresas respondem a sinais provenientes de seu ambiente quando da aquisição de tecnologia, adaptando e melhorando-a com o propósito de construir suas capacidades tecnológicas e vantagens competitivas. Nessas decisões, influem a estrutura de incentivos, os mercados de fatores e recursos (habilidades, capital, tecnologia, fornecedores) e as instituições (de ensino e capacitação, tecnológicas e financeiras, entre outras) com as quais as empresas interagem. Assim, a inovação é um processo interativo que vincula agentes empresariais, cujo desempenho ocorre conforme incentivos provenientes do mercado, com instituições que atuam e respondem conforme mecanismos e estratégias não ditadas pelo mercado. O conjunto de agentes, instituições e normas que sustenta os processos de incorporação tecnológica é chamado de sistema de inovação (CEPAL, 2002).

A geração e a incorporação de tecnologia e o conseqüente êxito e melhoramento da competitividade internacional constituem processos de caráter sistêmico. Em países em desenvolvimento, além de falhas de informação e externalidades que impedem uma resposta adequada a tais desafios, as instituições de fomento às empresas são, muitas vezes, deficientes ou mesmo inexistentes. Em muitos países da América Latina e do Caribe, o comportamento e a gestão dos organismos de fomento de ciência e tecnologia são comprometidos pela instabilidade das políticas, o que tem conduzido à aplicação de critérios de curto prazo e a uma tendência cada vez maior de imitar mecanismos de mercado. Em geral, essa instabilidade tem reduzido a eficiência das políticas, por causar dispersão das capacidades acumuladas e incertezas em relação a incentivos e ao que se pode esperar da ação pública.

O tema da propriedade intelectual precisa estar plenamente incorporado a qualquer estratégia de acumulação de capacidades para o desenvolvimento. A região está muito defasada no que concerne à análise desses problemas. Sem dúvida, o custo de investimentos em recursos humanos e na infraestrutura necessária para administrar com eficácia a propriedade intelectual é elevado, estando portanto fora do alcance não apenas de muitos países em desenvolvimento mas, especialmente, das pequenas empresas. Entretanto, os potenciais benefícios do manejo inteligente destes direitos são bastante elevados e incluem não somente a possibilidade de reduzir custos de produtos com grande impacto sobre o bem-estar da população (a exemplo de alguns países desenvolvidos em relação a certos produtos farmacêuticos), mas também de promover a pesquisa a partir de tecnologias já patenteadas, de impedir a concessão de patentes estrangeiras sobre produtos da biodiversidade e de avançar no processo de concessão de patentes para inovações provenientes da própria região.

Para desenhar e implementar uma política de ciência e tecnologia que fortaleça os processos de inovação, são necessárias algumas condições fundamentais: um marco institucional que coloque as

instâncias hierárquicas tomadoras de decisão em matéria de ciência e tecnologia no mesmo patamar dos demais órgãos de governo; coordenação com outras políticas (sobretudo educativas e industriais); e uma orientação de longo prazo.

Nos últimos anos, vários países da região (Argentina, Brasil, Colômbia e Costa Rica) apoiaram reformas institucionais para consolidar a estrutura dos centros de decisão em um modelo mais coerente e centralizado. Para tanto, deram *status* de ministério às instituições de ciência e tecnologia, facultando-lhes participação direta nas decisões estratégicas dos governos. Em outros países, o modelo institucional consiste de um conjunto de entidades governamentais que desenham e implementam políticas de inovação de forma independente, por meio dos seus organismos especializados. Nesses países (Chile, México e Uruguai), a tomada de decisão se concentra em determinados ministérios (ex. Fazenda e Educação) ou está a cargo de organismos e comissões subordinados diretamente à Presidência ou a ministérios específicos.

Paralelamente aos processos de redefinição da visão estratégica e da arquitetura institucional da ciência e tecnologia, os instrumentos da política estão sendo diversificados. Em vez de implementar exclusivamente mecanismos tradicionais de incentivos à oferta e à demanda (como apoio à pesquisa e capacitação científico-tecnológica, subvenções a projetos propostos diretamente pelo setor produtivo ou pelos incentivos fiscais) alguns países estão adotando um repertório mais amplo de instrumentos. Os mais inovadores incluem fundos setoriais e tecnológicos (que se multiplicaram desde os anos noventa); incentivos ao capital de risco e outros mecanismos financeiros; iniciativas de fomento à cooperação universidades/empresas e à constituição de redes; e compras governamentais. Apesar de a maioria dos incentivos vigentes serem caracterizados por horizontalidade, começam a surgir algumas iniciativas voltadas para maior aproximação e articulação entre oferta e demanda tecnológica, sobretudo entre pesquisadores e empresas.

O monitoramento das políticas públicas e a avaliação de seus resultados é um aspecto central que precisa ser fortalecido. Ainda faltam na região mecanismos de gestão que permitam melhorar o desenho das políticas e atualizar seus alinhamentos por meio de processos contínuos de retroalimentação (sistemas de monitoramento). Soma-se a isto o problema das defasagens entre implementação e apuração de resultados das políticas, o que torna ainda mais difícil a avaliação e os ajustes contínuos.

Em resumo, as políticas tecnológicas da região enfrentam um grande desafio. Da mesma forma que outras políticas (industriais, educacionais e macroeconômicas), ações dirigidas ao fomento de tecnologia devem contribuir para a criação de um ambiente propício à aprendizagem rápida e a mudanças estruturais que favoreçam os setores tecnologicamente mais dinâmicos. Até o momento, os resultados mostraram-se pouco favoráveis, e alguns componentes da estrutura produtiva, que eram importantes para a inovação, foram perdidos.

5. Políticas de apoio às PMEs

As defasagens de produtividade e capacidade exportadora das PMEs, em relação às empresas de maior porte contribuem para a heterogeneidade estrutural e perpetuam os altos níveis de desigualdade econômica e social na região. Nesse sentido, uma política de apoio a esse segmento é essencial para melhorar a produtividade da economia como um todo; construir uma estrutura produtiva mais articulada; reduzir as diferenças de desempenho entre empresas e setores; e inserir um crescente número de trabalhadores no mercado de trabalho formal, com salários dignos.³⁶

Desde meados dos anos noventa, as PMEs têm despertado crescente interesse em todos os países da região, em função do acentuado aumento do desempenho resultante do ciclo de reformas econômicas.

³⁶ A presente seção faz referência essencialmente às PMEs, porém há um segmento de microempresas que, por suas características (maior dinamismo e capacidade de acumulação), também pode ser objeto das propostas de política apresentadas. De outra forma, as microempresas dificilmente poderão ser inseridas em estratégias de desenvolvimento produtivo e, portanto, deverão ser objeto de políticas sociais.

Em que pesem as boas intenções, até o momento, as políticas direcionadas às PMEs têm produzido poucos resultados. Respeitadas as diferenças entre países, as instituições de formulação de políticas para esse segmento carecem de influência nas estruturas governamentais, faltando-lhes instrumentos mais eficazes de política para levar a cabo sua missão. Mesmo com a elevação, em alguns países, do *status* dessas entidades de fomento às PMEs ao nível ministerial ou de vice-ministério ao longo da década de noventa, não houve a correspondente dotação de poderes para executar a política (PERES; STUMPO, 2002).

A trajetória e o desenvolvimento dessas instituições difere de um país para outro. Alguns contam com instituições com ampla experiência, alcance e capacidade operativa, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) ou a Corporação de Fomento da Produção (CORFO) do Chile. Em outros, a criação de instituições com poder e capacidade para unificar e articular esforços dirigidos às PMEs é mais recente, como é o caso da Comissão Nacional da Micro e Pequena Empresa (CONAMYPE) de El Salvador, criada há seis anos, e do Fundo de Apoio à Micro, Pequena e Média Empresa (Fundo Pyme) no México, criado em 2004. Essas iniciativas foram empreendidas em reconhecimento da importância de construir um marco organizativo e institucional estável, adequado para o desenho de políticas de médio e longo prazos, com certo nível de autonomia do ciclo político. Em outros países, não houve nenhum esforço concentrado direcionado ao desenvolvimento de capacidades institucionais das PMEs, a exemplo de Argentina, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai, onde existem apenas ações isoladas, com baixo nível de coordenação e continuidade (FERRARO; STUMPO, 2010).

Além dessas diferenças, todas as instituições responsáveis pela formulação e pela implementação de políticas para PMEs enfrentam profundas limitações em matéria de recursos humanos e financeiros. No melhor dos casos, os valores envolvidos estão abaixo de 0,1% do PIB (sendo que em muitos países não chega a 0,01%) para apoiar milhares ou centenas de milhares de empresas, dependendo do país, que representam significativa parcela do emprego total (veja Quadro III.10).

Quadro III.10
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS):
GASTOS DAS INSTITUIÇÕES DE APOIO ÀS PMEs, 2005
(Em porcentagens do PIB)

País	Gasto	País	Gasto
Argentina	0,004	México	0,015
Brasil	0,085	Nicarágua	0,022
Chile	0,030	Panamá	0,027
Colômbia	0,008	Paraguai	0,005
Costa Rica	0,004	Peru	0,004
Equador	0,005	República Dominicana	0,033
El Salvador	0,019	Uruguai	0,002
Guatemala	0,006	Venezuela (República Bolivariana da)	0,024
Honduras	0,005	América Latina	0,018

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com dados de P. Angelelli, R. Moudry e J.J. Llisterri, “Capacidades institucionais para o desenvolvimento de políticas de fomento à micro, pequena e média empresa na América Latina e no Caribe”, *Série de Informes Técnicos do Departamento de Desenvolvimento Sustentável*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2006.

Entre 2003 e 2008, Argentina, Brasil, Equador, El Salvador e México aumentaram os recursos financeiros alocados para o apoio das PMEs. Por um lado, países que são muito dependentes de recursos provenientes da cooperação internacional ficam à mercê de decisões tomadas no exterior

em relação à continuidade e ao aumento dos fluxos de financiamento direcionado a esse setor.³⁷ Por outro lado, a reduzida capacidade institucional, em muitos casos, representa um gargalo para disponibilização ou aumento dos recursos destinados a políticas de apoio às PMEs. Por esse motivo, é fundamental não apenas aumentar o orçamento destinado às instituições de fomento, mas também melhorar sensivelmente sua capacidade de definir estratégias, formular políticas e colocar em prática os instrumentos e os mecanismos de apoio.

Outro problema recorrente é que muitas das intervenções governamentais obedecem a uma lógica de subsídio à demanda, baseada na equivocada suposição de que as empresas potencialmente beneficiárias têm capacidades similares para responder aos incentivos do mercado. Em muitos casos, este equívoco tem privilegiado um pequeno segmento de empresas mais dinâmicas, aumentando a heterogeneidade estrutural. Se as intervenções forem baseadas unicamente nos subsídios à demanda, somente um pequeno grupo de empresas mais dinâmicas será capaz de efetivamente aproveitar os instrumentos disponíveis. Essas empresas têm níveis de produtividade que lhes permitem arcar com os custos de transação necessários para obter acesso aos instrumentos de apoio, pois têm capacidade para realizar diagnósticos precisos de suas necessidades e auxiliar na criação de mercados para os diferentes tipos de serviços que precisam. Já que a maioria das PMEs não dispõe dessas capacidades, seu acesso aos instrumentos de apoio fica muito prejudicado (FERRARO; STUMPO, 2010).

Alguns países tem sido mais rigorosos que outros na aplicação da lógica de subsídios à demanda, durante a formulação e implementação de programas de apoio às PMEs. Enquanto no Chile, essa receita foi seguida à risca, no México sua aplicação tem sido mais branda, conforme mostra a ação direta de alguns organismos públicos, como os Centros Regionais para a Competitividade Empresarial (CETRO-CRESCE). O Brasil adotou uma abordagem muito mais pragmática, diferenciada por setor e área geográfica, através das ações do SEBRAE (FERRARO E STUMPO, 2009).

Tudo isto indica a necessidade de um novo marco institucional que impulse um salto qualitativo nas políticas de fomento às PMEs. Uma estratégia de apoio, que permita transformar estas empresas em dinâmicos vetores do desenvolvimento produtivo e que fortaleça a competitividade internacional dos países, exigirá um esforço que vai muito além de ações de curto e médio prazo. Por sua vez, essas ações dependerão da construção de capacidades institucionais e de aprendizagem. A seguir, serão examinados alguns dos elementos construtivos dessa abordagem.

Em primeiro lugar, é necessário que o projeto seja a longo prazo e que a continuidade de pessoal gerencial e técnico seja garantida.³⁸ Iniciativas de longo prazo requerem processos de aprendizagem institucional estreitamente vinculados à realização de avaliações sistemáticas das intervenções empreendidas. Mediante avaliação, é possível não somente medir os resultados e o impacto dos instrumentos e dos programas, mas também analisar e avaliar os mecanismos de funcionamento dos instrumentos e, sobretudo, verificar se estes efetivamente contribuem com a estratégia global.

Em segundo lugar, o fortalecimento institucional deve vir acompanhado de um aumento progressivo de recursos, tendo em vista os baixos volumes atualmente alocados para apoio às PMEs. Há de se considerar não só o provimento de recursos financeiros, mas também as capacidades humanas necessárias para levar a cabo as políticas de fomento. Em muitos casos, será necessária a formação de recursos humanos, especialmente em áreas como a articulação produtiva.

A construção de um novo marco institucional ou, em alguns casos, o aprimoramento do já existente, é condição necessária, ainda que insuficiente, para superar o amplo atraso das PMEs. Para

³⁷ Por exemplo, em El Salvador, 58% do orçamento da CONAMYPE provinha, em 2006, de recursos externos e, no Paraguai, a quase totalidade dos fundos provém da cooperação internacional. Em outros casos, existem áreas de importância estratégica, como o crédito, que operam essencialmente com recursos externos.

³⁸ Estas características, que deveriam ser óbvias, lamentavelmente não têm sido observadas em muitos dos sistemas de fomento às PMEs da região (FERRARO; STUMPO, 2010).

alcançar esse objetivo também será necessário delimitar e implementar linhas de ação específicas em algumas áreas prioritárias.

Nesse sentido, é indispensável ter presente o problema de acesso a crédito. Conforme mencionado no capítulo II, a segmentação dos mercados financeiros e o tratamento desfavorável que recebem as PMEs, em comparação com as grandes empresas, são fenômenos que caracterizam as economias da região. Este viés pode gerar ineficiências significativas na alocação de recursos, pois a escassez de crédito impede a concretização de projetos viáveis que poderiam ser mais rentáveis que aqueles que absorvem as disponibilidades de empresas do setor. Ademais, muitas vezes, a escassez de crédito disponível às PMEs pode levar ao fechamento de empresas viáveis, com a correspondente perda de capital físico, humano e organizacional.

Apesar de os programas de apoio de crédito às PMEs há muitos anos constarem das agendas das instituições de fomento, ainda não se observa qualquer melhoria substantiva no acesso dessas empresas aos mercados financeiros.

Nos anos noventa, enfoques baseados em instrumentos de empréstimo secundário [*second-tier lending instruments*] foram difundidos na região. Dessa forma, em vez de os bancos públicos concederem créditos diretamente,³⁹ as instituições públicas de fomento licitam os recursos destinados ao financiamento de PMEs, para que esses sejam administrados por bancos privados.

Por meio dos programas públicos de empréstimos secundários, os bancos privados tendem a reproduzir a mesma segmentação do mercado de crédito existente em operações realizadas fora do bojo de tais programas. Desse modo, reproduzem o viés a favor de empresas de maior porte, apenas estreitando o enfoque para o segmento beneficiário a que estão “obrigados” a atender (as PMEs). Observa-se também que as instituições públicas estão essencialmente preocupadas com a eficiência dos programas que estão executando e, portanto, sua atenção está voltada exclusivamente para o sucesso das licitações que realizam. Com esse enfoque, muitas vezes ampliam o limite superior de vendas anuais utilizado como critério para a classificação de empresas médias, dessa forma fazendo que empresas que, para todas as demais finalidades seriam consideradas grandes, sejam contempladas por programas públicos de empréstimos secundários.

Após mais de uma década de experiências com programas públicos de empréstimos secundários nos países da região, não se observa qualquer mudança relevante no acesso das PMEs aos mercados financeiros e, conseqüentemente, muitos gestores de instituições de fomento começam a demonstrar certo ceticismo em relação a esses programas. Assim, nos últimos anos, os programas de empréstimo primário vem se tornando mais comuns nos países da América Latina.⁴⁰ Contudo, o escopo desses programas é bastante limitado, tendo pouca incidência no funcionamento dos mercados de créditos nos quais as PMEs continuam tendo participação extremamente reduzida.

O capítulo II destacou a importância do papel que os bancos de desenvolvimento podem exercer no sentido de facultar o acesso das empresas de menor porte relativo ao crédito. Por meio dessas instituições, o Estado poderá, novamente, tomar as rédeas da situação, já que o mercado não foi capaz de suprir as necessidades das PMEs.

³⁹ Estas modalidades são conhecidas como operações de empréstimo primário.

⁴⁰ É o caso, por exemplo, do programa Credipyme da Corporação Financeira Nacional (CFN) e do programa “5-5-5” do Banco Nacional de Fomento do Equador. Na Argentina, merecem menção o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Micro, Pequena e Média Empresa (Fonapyme), executado pela Subsecretaria da Pequena e Média Empresa e Desenvolvimento Regional (SEPYME), o Banco da Nação Argentina, o Banco de Investimento e Comércio Exterior (BICE), e o Programa Estímulo Pyme, executado pelo BICE. No Brasil, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas estabelece que os bancos públicos devem contar com linhas de crédito especificamente direcionadas às pequenas empresas, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal dispõem, há bastante tempo, de linhas de crédito específicas para pequenas empresas.

Uma segunda área na qual uma intervenção do Estado poderá desempenhar papel extremamente importante é a de formação de recursos humanos. Conforme será mostrado no capítulo V, os incentivos à capacitação são mais aproveitados pelas empresas de grande porte que pelas PMEs, sobretudo porque enfoques baseados no subsídio à demanda assumiram importância também nas políticas de formação.

A disponibilidade de recursos humanos qualificados é de suma importância para as PMEs. Eles permitem melhorar os processos de produção existentes e aumentar a produtividade, além de representarem mecanismo de difusão do conhecimento e da inovação nas empresas. Isto significa que, para as PMEs superarem sua debilidade nessa área, é preciso definir políticas que ultrapassem a lógica de subsídio à demanda, alcançando as empresas menos dinâmicas (ou seja, a maioria das PMEs). Para que isso aconteça, é preciso que o Estado, em articulação com os agentes econômicos, recupere seu papel de prestador de serviços de formação profissional e fortaleça sua intervenção, especialmente junto às empresas menos dinâmicas nas áreas relacionadas à produção.

Estas duas áreas de intervenção evidenciam a disponibilização de “insumos” básicos (crédito e recursos humanos) para a grande maioria das PMEs, ou seja, aquelas que não têm condições de responder a subsídios à demanda. Entretanto, existe outro conjunto, bem menor, de PMEs mais dinâmicas (conforme visto na seção C) que demandam instrumentos mais específicos. Para essas, aliadas às medidas de política industrial abordadas na referida seção, políticas de articulação produtiva podem surtir resultados positivos.

6. Para uma agenda integrada de desenvolvimento produtivo

A heterogeneidade estrutural apresenta o desafio de intervir em distintas frentes de ação e de considerar a diversidade de agentes, cujas necessidades precisam ser atendidas. Torna-se imperativa a formulação de uma agenda integrada de desenvolvimento produtivo que articule ações nas três áreas de política em pauta (industrial, tecnológica e de apoio às PMEs). Privilegiar apenas uma dessas áreas melhora a competitividade de alguns tipos de empresas, em detrimento de outros, exacerba a heterogeneidade; e fragmenta a produtividade. Uma estratégia que priorize unicamente a política industrial e setorial poderia fortalecer as grandes e talvez as médias empresas de alguns setores, porém excluiria a maioria das PMEs e das microempresas. Este tipo de dinâmica poderia elevar a produtividade agregada da economia, ainda que em ritmo inferior ao de outras alternativas mas, em contrapartida, aumentaria a heterogeneidade entre agentes, por mais que gerasse uma redução parcial da heterogeneidade entre setores. Da mesma maneira, privilegiar unicamente a política de apoio às empresas menos dinâmicas, ainda que possa ter efeitos positivos sobre a heterogeneidade entre agentes, não permitiria o salto de produtividade necessário para reduzir a defasagem em relação às economias mais desenvolvidas.

Além disso, em um contexto macroeconômico desfavorável, fica difícil coordenar e integrar as ações dessas três áreas de política. Um enfoque macroeconômico estreitamente orientado por metas de inflação, por exemplo, faria que as ações de política microeconômica se reduzissem a meros mecanismos compensatórios, o que diminuiria sensivelmente sua eficácia.

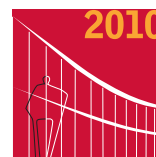
Um aspecto central da agenda é a identificação de setores, cuja seleção deverá levar em conta as especificidades da estrutura produtiva de cada país, de acordo com a capacidade dos setores de gerar e difundir conhecimento e inovação, bem como sua capacidade de encorajar articulação com outras atividades manufatureiras e de serviços. Caberá à política industrial direcionar esforços para esses setores.

Por sua vez, as políticas de fomento às PMEs terão de suprir o grande universo de empresas da categoria com esses dois insumos básicos (crédito e recursos humanos). Na medida em que um

maior contingente de empresas consiga dinamizar seu crescimento e reduzir as disparidades de produtividade, terão maior facilidade em se inserir nas cadeias de fornecedores das grandes empresas e participar de redes empresariais, criando sinergias com a política industrial.

A política tecnológica terá papel essencial nessa estratégia, atuando em duas vertentes: de um lado, promovendo a inovação em setores estratégicos selecionados, especialmente nas médias e grandes empresas; de outro, favorecendo a difusão do conhecimento e da tecnologia nas empresas mais defasadas, por meio de intervenções especificamente direcionadas às PMEs.

A articulação entre diferentes âmbitos de ação se dá por meio de um processo complexo, no qual participam diferentes tipos de instituições (setoriais, tecnológicas, financeiras, de fomento às PMEs) que tendem a seguir critérios de ação e objetivos específicos próprios. Por essa razão, é necessário estabelecer uma agenda estratégica que defina os objetivos prioritários. Isto é possível, desde que haja consenso (entre os atores públicos e privados e, em geral, na sociedade como um todo) em torno desses objetivos e uma liderança clara por parte do Estado.



O lugar importa: disparidades e convergências territoriais

A. Introdução

O capítulo anterior abordou as fortes segmentações e defasagens na produtividade das economias latino-americanas atribuíveis às brechas inter-setoriais ou intra-setoriais, ou à produtividade do trabalho. Essas disparidades constituem grande obstáculo ao desenvolvimento proposto no presente documento, visto que nelas confluem a queda de dinamismo do sistema, as debilidades na inserção internacional de médio e longo prazo e profundas desigualdades repassadas do sistema produtivo para a sociedade como um todo.

Para alcançar a convergência produtiva é necessário não apenas diminuir as brechas de produtividade com países mais competitivos, mas também reduzir a heterogeneidade estrutural interna. Essas disparidades sociais e de produtividade podem ser mapeadas, ou seja, são refletidas e, por vezes, provocadas pela segmentação territorial. Em outras palavras, as brechas produtivas têm correlação territorial. Essa segmentação implica que o lugar de residência de uma pessoa determina, em boa medida, sua condição socioeconômica em cada um dos países e também na região como um todo. Estes mapas, evidentemente, são dinâmicos e existem zonas que conseguem ativar sinergias entre saltos de produtividade e uma maior integração social. Por outro lado, algumas outras áreas permanecem defasadas e pouco integradas, enquanto outras sucumbem à pobreza crescente e a níveis de produção cada vez menores (RAMÍREZ, SILVA E CUERVO, 2009).

As desigualdades territoriais e sociais se entrelaçam em uma relação dialética. Em outras palavras, as diferenças em termos de níveis de renda, pobreza, produtividade, acesso ao bem-estar e dotação de recursos naturais entre territórios dentro dos países contribuem para os contrastes agregados que estes indicadores demonstram no âmbito nacional. Pela mesma lógica, é indispensável reduzir as disparidades entre territórios para se alcançar maior igualdade. Daí a importância de políticas que contemplem não somente a convergência produtiva, mas também a convergência espacial. Ademais, apesar de no capítulo II ter sido ressaltada a importância da

formulação de políticas macroeconômicas que permitam aproximar o PIB real do PIB potencial, no âmbito espacial será necessário impulsionar sinergias produtivas baseadas em uma lógica territorial. Mas assim como o desenvolvimento produtivo exige certo nível de desenvolvimento social para poder contar com as capacidades humanas necessárias e com um ambiente de maior bem-estar, o desenvolvimento espacial precisa reverter a concentração de carências básicas nos territórios subnacionais mais defasados para que estes possam gozar das condições mínimas que lhes permitam reverter seus baixos níveis de produtividade.

B. Dimensão territorial da desigualdade

Em anos recentes, um conjunto de novos fatores explicativos como a inovação, o conhecimento tácito, o capital social e a associativismo, vem sendo incorporado, de maneira significativa, à análise do desenvolvimento, permitindo explorar e implementar novos enfoques de políticas públicas. Uma característica central destes novos fatores é que todos dependem fortemente do modo e da intensidade de relacionamento dos agentes sociais.

É nesse contexto que o território – entendido como um sistema de interações sociais historicamente estruturadas e em constante evolução – adquire papel vital para a compreensão dos processos concretos em que esses novos fatores do desenvolvimento intervêm. Com efeito, a proximidade espacial e as relações interpessoais, cruciais para gerar confiança, permitem explicar em grande medida diversos exemplos de dinâmicas exitosas de desenvolvimento territorial em todo o mundo. No outro extremo do espectro, um número considerável de territórios não consegue sair da armadilha da estagnação, caracterizada por altos níveis de pobreza de singular persistência. Os sistemas de relações sociais historicamente estruturados nesses lugares perpetuam e aprofundam o atraso econômico e social e exigem o estabelecimento de novas relações sistêmicas para que possam ser revertidos.

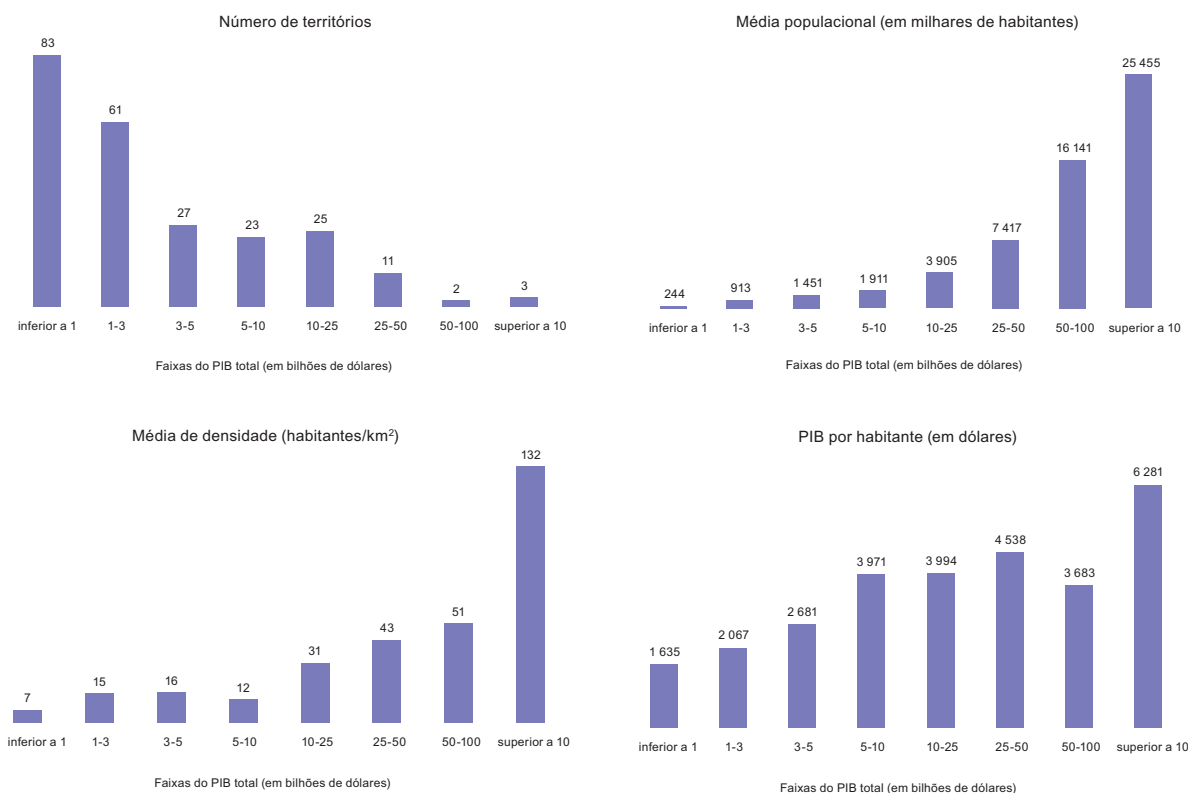
Em décadas recentes, a análise teórica das disparidades territoriais tem-se concentrado em dois grandes problemas: o nível e a evolução da disparidade geral entre as rendas e as condições de vida dos habitantes de distintos territórios; e a concentração espacial da atividade econômica e da população.

1. A heterogeneidade territorial da América Latina

A forte heterogeneidade das entidades territoriais subnacionais da América Latina está expressa em altos níveis de concentração espacial e nas persistentes disparidades, entendidas como desigualdades na distribuição territorial da riqueza.¹ Do ponto de vista demográfico e econômico, a sub-região apresenta grande quantidade de territórios pequenos e pouquíssimos de grande dimensão. Considerando apenas os grupos extremos, extraídos dos dados relativos a 11 países, a média da população dos 83 territórios da faixa menor do PIB total é de 245.000 habitantes; enquanto a população dos três territórios da faixa superior é de 25,5 milhões de habitantes. A concentração e o padrão díspar de ocupação territorial vêm acompanhados de grande desequilíbrio na distribuição das oportunidades de bem-estar material. Conforme mostrado no Gráfico IV.1, o PIB por habitante cresce de acordo com o porte econômico do território, passando de 1.635 para 3.971 dólares entre as quatro faixas de PIB inferiores; enquanto, nas quatro seguintes, se mantém em torno de 4.000 dólares; e, na última, salta para quase 6.300 dólares.

¹ Para efeito deste trecho, entende-se como entidade territorial subnacional o primeiro nível das divisões político-administrativas de cada país.

Gráfico IV.1
AMÉRICA LATINA: DISTRIBUIÇÃO DE TERRITÓRIOS SEGUNDO FAIXAS DO PIB TOTAL, POR VOLTA DE 2003



Fonte: Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), com base em números oficiais.

Esta análise da heterogeneidade territorial adquire maior sentido e significado quando colocada em um contexto comparativo internacional, utilizando, nesse caso, os dois coeficientes que permitem contrastar com o que se observa nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): o Coeficiente de Concentração Territorial e o Índice de Gini territorial.² O primeiro

2 Coeficiente de Concentração Territorial:

$$\left(\sum_{i=1}^N |y_i - a_i| / 2 \right) * 100$$

onde:

- y_i : peso relativo do território i no PIB total;
- a_i : peso relativo do território i na superfície total, e
- N : número de territórios.

Índice de Gini:

$$\frac{2}{N-1} * (F_i - Q_i) \quad F_i = \frac{i}{N} \quad Q = \frac{\sum_{j=1}^i y_j}{\sum_{j=1}^N y_j}$$

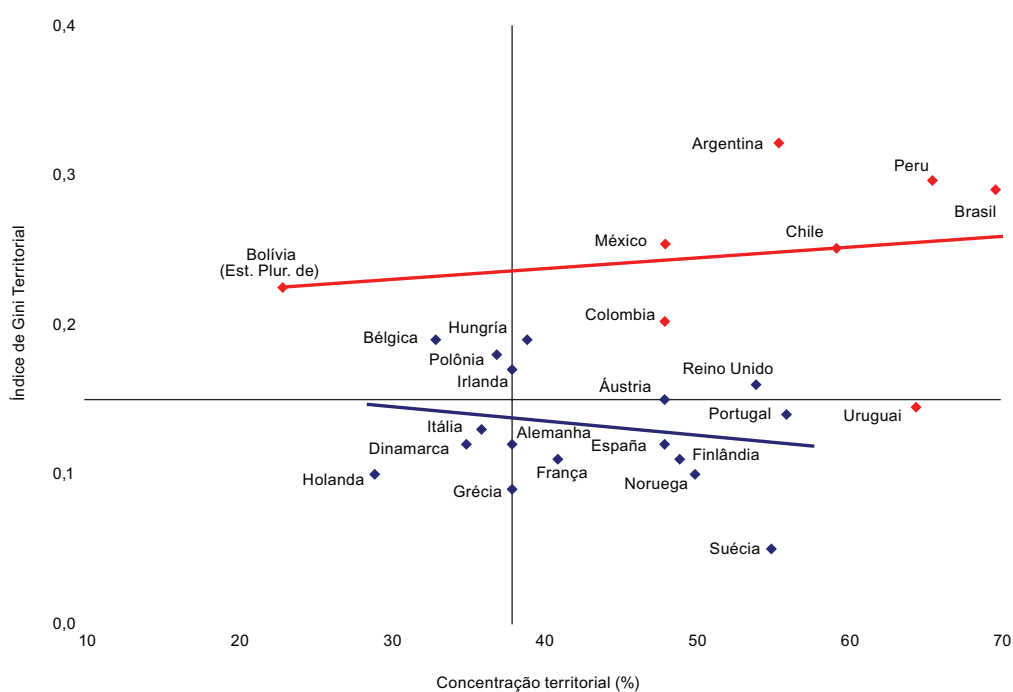
onde:

- y_i : PIB por habitante do território i , e
- N : número de territórios.

mede a distribuição territorial da atividade econômica, e o segundo, a distribuição da riqueza. O coeficiente de concentração compara a participação relativa do PIB total de cada território com a participação relativa de sua superfície geográfica e seus valores vão de 0 - mínima concentração espacial - a 100 - máxima concentração espacial. O Coeficiente de Gini territorial mede as disparidades do PIB pela média de habitantes de cada território e seus valores oscilam entre 0 - menor disparidade - e 1 - máxima disparidade.

O Gráfico IV.2 demonstra o cruzamento destes dois indicadores, ilustrando com eloquência a singular situação latino-americana, na qual, diferentemente dos países europeus, a concentração territorial do PIB mantém forte correlação com a inequidade. Focalizando apenas o grupo de países da OCDE, é possível observar que o aumento da concentração implica ligeira melhora do Coeficiente de Concentração Territorial. Já no grupo de países da América Latina (com exceção do Uruguai) à medida que aumenta a concentração, aumenta também o Índice de Gini.

Gráfico IV.2
AMÉRICA LATINA E PAÍSES DA OCDE: CONCENTRAÇÃO E DISPARIDADES
TERRITORIAIS, POR VOLTA DE 2003 ^a



Fonte: Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), com base em números oficiais e da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *OECD Regions at a Glance*, 2007, Paris, 2007.

^a Apesar de os valores do Coeficiente de Concentração Territorial e do coeficiente de Gini irem de 0 a 100 e de 0 a 1, respectivamente, as escalas do gráfico foram ajustadas para oferecer uma representação mais clara.

Destacam-se os casos da Suécia e do Uruguai, que, apesar de se localizarem no quadrante de alta concentração territorial, demonstram níveis significativamente altos de equidade territorial (um baixo valor do coeficiente de Gini). Isto sugere que não existe uma relação única entre as duas dimensões e que as diferenças podem estar refletindo sistemas institucionais diversos - nacionais e subnacionais - com impacto considerável nas disparidades.

2. Disparidades econômicas territoriais na América Latina

As disparidades econômicas territoriais se referem às desigualdades na distribuição das oportunidades de desenvolvimento econômico, medidas neste caso utilizando o PIB *per capita* como variável representativa. Um indicador ilustrativo é a diferença do PIB *per capita* entre a região mais rica e a mais pobre de um país. No Quadro IV.1 são comparados alguns países da América Latina com alguns da OCDE, demonstrando que, enquanto nestes últimos o indicador raramente passa de duas vezes (em média se localiza cerca de 1,76), em alguns países da região – como Argentina e Brasil – é superior a oito.

Quadro IV.1

AMÉRICA LATINA E OCDE (PAÍSES SELECIONADOS): VARIAÇÕES DAS DISPARIDADES DO PIB PER CAPITA ENTRE A REGIÃO MAIS RICA E A MAIS POBRE, POR PAÍS

País	Moeda	Ano de referência	Região mais rica	Região mais pobre	Relação entre as duas regiões	Variação da diferença
América Latina						
Argentina	Peso argentino de 1993	1993	Tierra del Fuego	Santiago del Estero	6,79	
		2005	Cidade de Buenos Aires	Formosa	8,09	19%
Bolívia (Estado Plurinacional da)	Boliviano de 1990	1990	Santa Cruz	Potosí	2,29	
		2006	Tarija	Potosí	3,55	55%
Brasil	Reais de 2002	1990	Distrito Federal	Piauí	11,86	
		2006	Distrito Federal	Piauí	9,22	-22%
Chile	Pesos chilenos de 2003	1990	Magallanes	Araucanía	5,12	
		2007	Antofagasta	Araucanía	4,48	-13%
Colômbia	Pesos Colombianos de 1994	1990	Bogotá	Chocó	4,10	
		2007	Bogotá	Chocó	4,87	19%
México	Pesos mexicanos de 1993	1993	Distrito Federal	Chiapas	5,46	
		2006	Distrito Federal	Chiapas	6,07	11%
Peru	Novos soles de 1994	1994	Moquehua	Apurimac	8,11	
		2007	Moquehua	Apurimac	7,57	-7%
Países da OCDE						
França	Dólares de 2000 em PPA	1995	Isle de France	Corse	2,08	
		2005	Isle de France	Languedoc-Roussillon	1,95	-6%
Itália	Dólares de 2000 em PPA	1995	Província autônoma de Bolzano	Calábria	2,36	
		2005	Província autônoma de Bolzano	Campania	2,04	-13%

Quadro IV.1 (conclusão)

País	Moeda	Ano de referência	Região mais rica	Região mais pobre	Relação entre as duas regiões	Varição da diferença
Japão	Dólares de 2000 em PPA	1990	Kanto	Okinawa	1,80	
		2005	Toukai	Okinawa	1,57	-13%
República da Coreia	Dólares de 2000 em PPC	1990	Giongnan	Jeolla	1,86	
		2005	Giongnan	Jeju	1,88	1%
Países Baixos	Dólares de 2000 em PPC	1995	West	Oost	1,27	
		2005	West	Oost	1,31	3%
Espanha	Dólares de 2000 em PPC	1995	Madri	Extremadura	2,04	
		2005	Madri	Extremadura	1,92	-6%
Suécia	Dólares de 2000 em PPC	1995	Estocolmo	Ostra Mellansverige	1,44	
		2005	Estocolmo	Ostra Mellansverige	1,63	13%

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

Além disso, em vários países da OCDE esta lacuna diminuiu no período considerado, o que poderia ser associado a uma redução das disparidades. Algo similar ocorreu no Brasil (de 1990 a 2006); no Chile (1990 a 2007) e no Peru (1994 a 2007), conforme será examinado no presente documento, mediante cálculo de regressões.

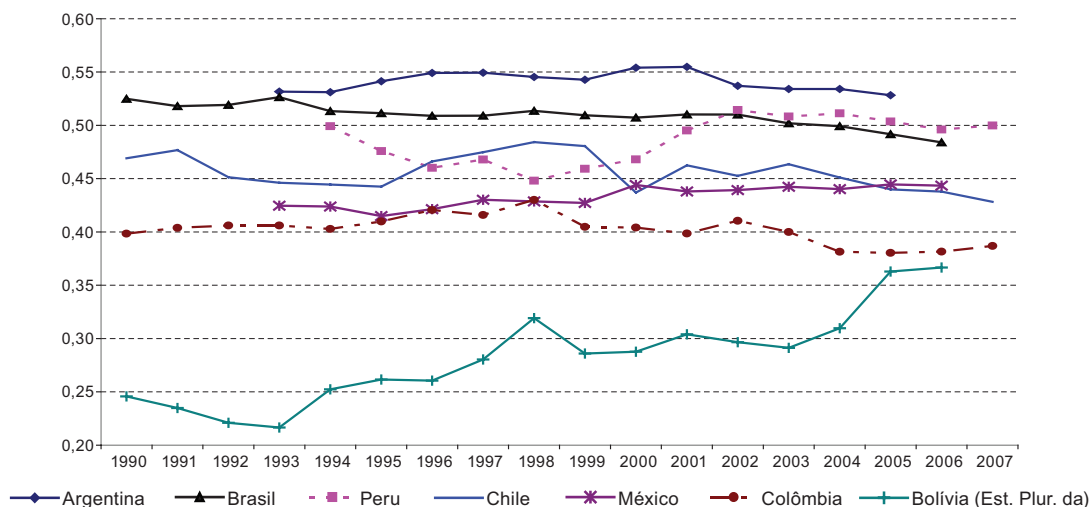
Outros indicadores comumente utilizados para medir disparidades territoriais são a convergência sigma (σ) e a convergência beta (β), que usam o PIB *per capita* territorial como variável principal. A convergência sigma mede as disparidades, focalizando o grau de dispersão (desvio-padrão) do logaritmo do PIB *per capita* territorial; já a convergência beta estabelece uma tendência temporal e identifica se as regiões mais pobres estão alcançando as mais ricas e quanto tempo levará para fechar esta brecha por completo. Considera-se que existe convergência beta entre as regiões, caso haja uma relação inversa entre a taxa de crescimento e o nível inicial do PIB *per capita*, ou seja, se as regiões relativamente mais pobres tendem a crescer em uma velocidade maior que as regiões mais ricas.

O Gráfico IV.3 apresenta a evolução do Coeficiente Sigma correspondente aos países latino-americanos considerados, entre 1990 e 2006. Com base no valor desse coeficiente, é possível identificar grupos de países na região: o primeiro (Argentina, Peru e Brasil) com valores mais altos, oscilando entre 0,50; e 0,55; e o segundo (México, Chile, Colômbia e Estado Plurinacional da Bolívia) com valores também elevados, porém mais moderados, entre 0,35 e 0,45. De acordo com a tendência, também é possível distinguir outros dois grupos: um com tendência a aumento do Coeficiente Sigma, integrado pelo Peru (1998-2006), México (1995-2006) e Estado Plurinacional da Bolívia (1993-2006); e outro com tendência a declínio: Argentina (2002-2005), Brasil (1993-2006), Chile (1999-2007) e Colômbia (1998-2007).

O Quadro IV.2 apresenta o Coeficiente de Convergência Beta correspondente a dois períodos: a década de noventa e o período mais recente. Este indicador complementa os dois anteriores, visto que analisa – independentemente do nível de disparidades existentes – evidências de convergência temporal, ou seja, se existe alguma tendência à diminuição das desigualdades e se esta pode ou não ser consequência de políticas públicas.

Gráfico IV.3

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): COEFICIENTE SIGMA, 1990-2006



Fonte: Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), com base em números oficiais.

Quadro IV.2

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): RESUMO DOS RESULTADOS DE CONVERGÊNCIA BETA, POR PERÍODO

País	Período	Coefficiente β	Desvio-padrão	R ²	Valor p	Significância estatística (5%)
Argentina	1993-2002	0,000046	0,005166	0,000004	0,9930	Não
	2002-2005	-0,006517	0,005612	0,056694	0,2580	Não
Bolívia (Estado Plurinacional da)	1990-1998	0,023938	0,031743	0,089821	0,4754	Não
	1998-2006	-0,013601	0,031049	0,024018	0,6746	Não
Brasil	1990-2002	-0,005787	0,004486	0,058503	0,2088	Não
	2002-2006	-0,012417	0,002996	0,395382	0,0003	Sim
Chile	1990-1999	-0,002402	0,009961	0,005148	0,8139	Não
	1999-2007	-0,014546	0,005388	0,371253	0,0207	Sim
Colômbia	1990-2002	-0,005972	0,007319	0,026255	0,4228	Não
	2002-2007	-0,014320	0,006881	0,149193	0,0488	Sim
México	1993-2000	0,003450	0,005721	0,012268	0,5510	Não
	2000-2006	-0,001464	0,003608	0,005412	0,6878	Não
Peru	1994-2001	-0,006127	0,007022	0,032094	0,3923	Não
	2001-2007	-0,000688	0,005850	0,000626	0,9074	Não

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

Para a década de noventa, não há evidências de convergência nem de divergência. No período mais recente, observa-se convergência em três dos países analisados (Brasil, Chile e Colômbia), enquanto em três dos restantes (Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia e México) o coeficiente passou de positivo (divergência não significativa) para negativo (convergência não significativa). O único país no qual o coeficiente se mantém negativo, ainda que sem significância estatística, é o Peru. Se interpretados conjuntamente, os resultados dos distintos indicadores levam à conclusão que, em uma comparação internacional, na América Latina as disparidades continuam altas e sem significativa alteração nas últimas duas décadas, visto que, em anos recentes, observa-se uma diminuição no Brasil, na Colômbia e no Chile; um aumento no Estado Plurinacional da Bolívia e Peru; e uma relativa estabilidade na Argentina e México.

Em síntese, a alta concentração espacial da população e da atividade econômica na América Latina vem acompanhada de fortes disparidades territoriais (do PIB *per capita* territorial), enquanto, nos países da OCDE, os índices de concentração não são tão altos e tampouco estão associados à presença de disparidades. Definitivamente, conforme demonstrado por esses países, a concentração espacial da atividade econômica e a população não necessariamente implica disparidades significativas de riqueza entre os territórios. Porém, a concentração e as disparidades na América Latina têm caminhado juntas, provocando uma situação de inequidade territorial que exige respostas adequadas das políticas públicas.

C. Privações e segregações: mapas regionais e urbanos

1. Mapa das privações na América Latina

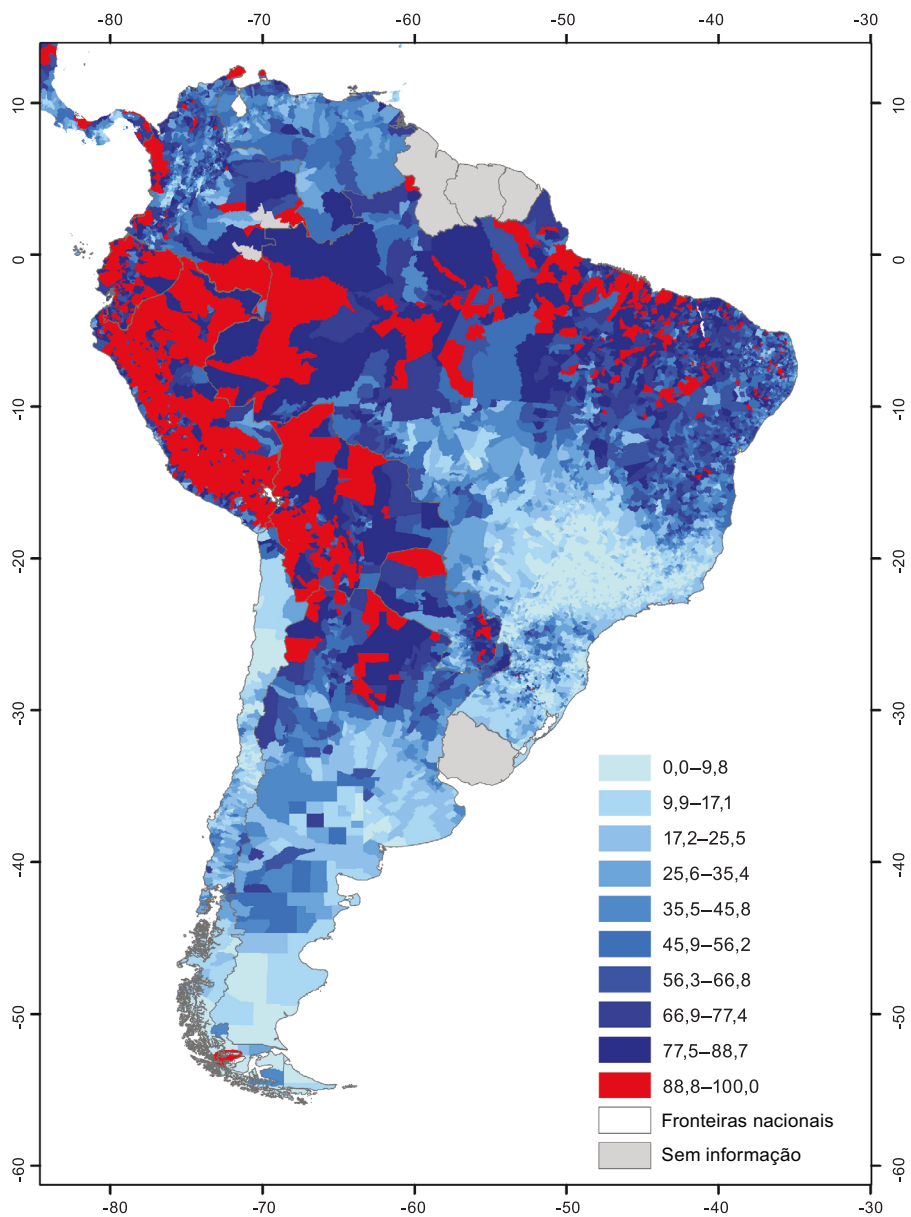
A tipologia anterior demonstra a existência de desigualdades econômicas territoriais. Como complemento, convém analisar a forma como as privações sociais se distribuem em toda a sub-região. Isto pode ser ilustrado por mapas que demonstram a distribuição territorial da intensidade de tais carências, ou seja, de necessidades básicas não atendidas. Para esta finalidade, adotou-se como medida a porcentagem da população menor de 18 anos com uma ou mais privações graves. Os fatores utilizados foram os seguintes: materiais de construção, superpopulação domiciliar, acesso a água potável, saneamento, acesso à escola e presença de meios de comunicação ou informação.

Na América do Sul, o mapa mostra uma concentração muito forte de habitantes menores de 18 anos com privações graves, sobretudo nas regiões andina e amazônica, que abarcam vastos territórios nos quais entre 88,8% e 100% da população se encontra nestas condições. No México e na América Central, a distribuição territorial da população com privações graves mostra uma dispersão maior dos territórios menos favorecidos, mas também – a exemplo do que ocorre nas regiões andina e amazônica – observa-se que as zonas mais críticas tendem a estar localizadas onde há alta incidência de população indígena, como no sul do México e na Guatemala.

Mapa IV.1

AMÉRICA DO SUL: POPULAÇÃO MENOR DE 18 ANOS COM UMA OU MAIS PRIVAÇÕES GRAVES NAS DIVISÕES ADMINISTRATIVAS MENORES, POR VOLTA DE 2000

(Em porcentagens)

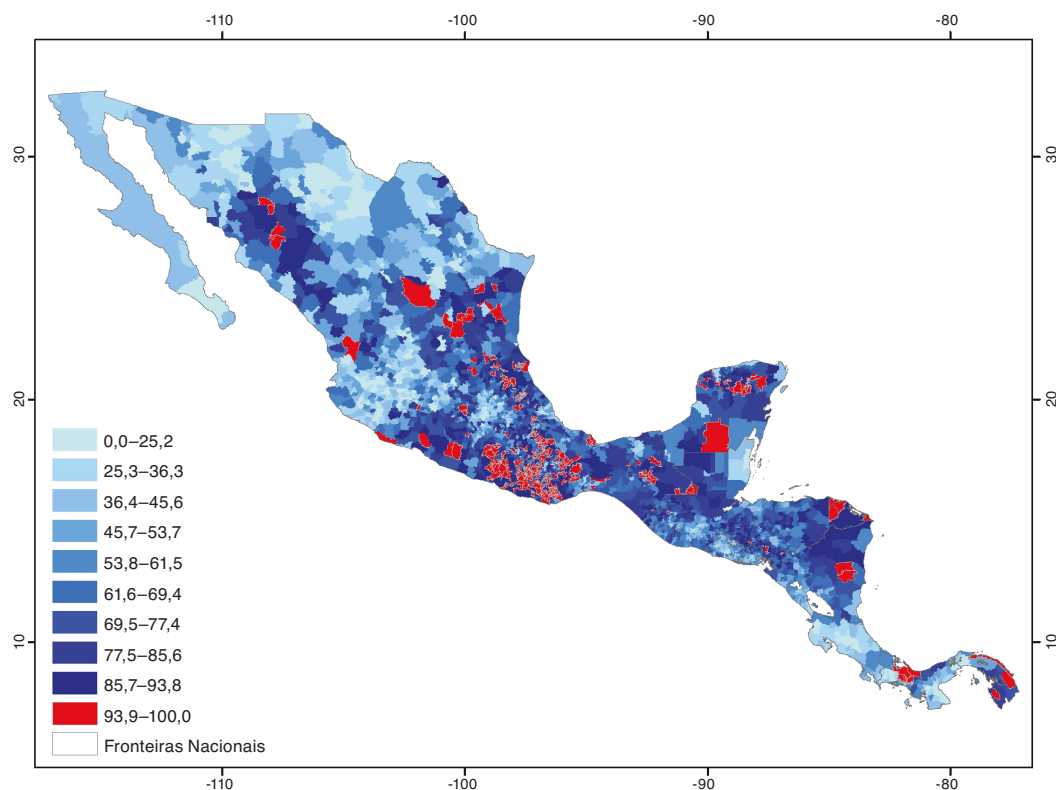


Fonte: Centro Latino-Americano do Caribe de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, com dados de processamentos especiais dos microdados censitários.

Mapa IV.2

AMÉRICA CENTRAL: POPULAÇÃO MENOR DE 18 ANOS COM UMA OU MAIS PRIVAÇÕES GRAVES NAS DIVISÕES ADMINISTRATIVAS MENORES, POR VOLTA DE 2000

(Em porcentagens)

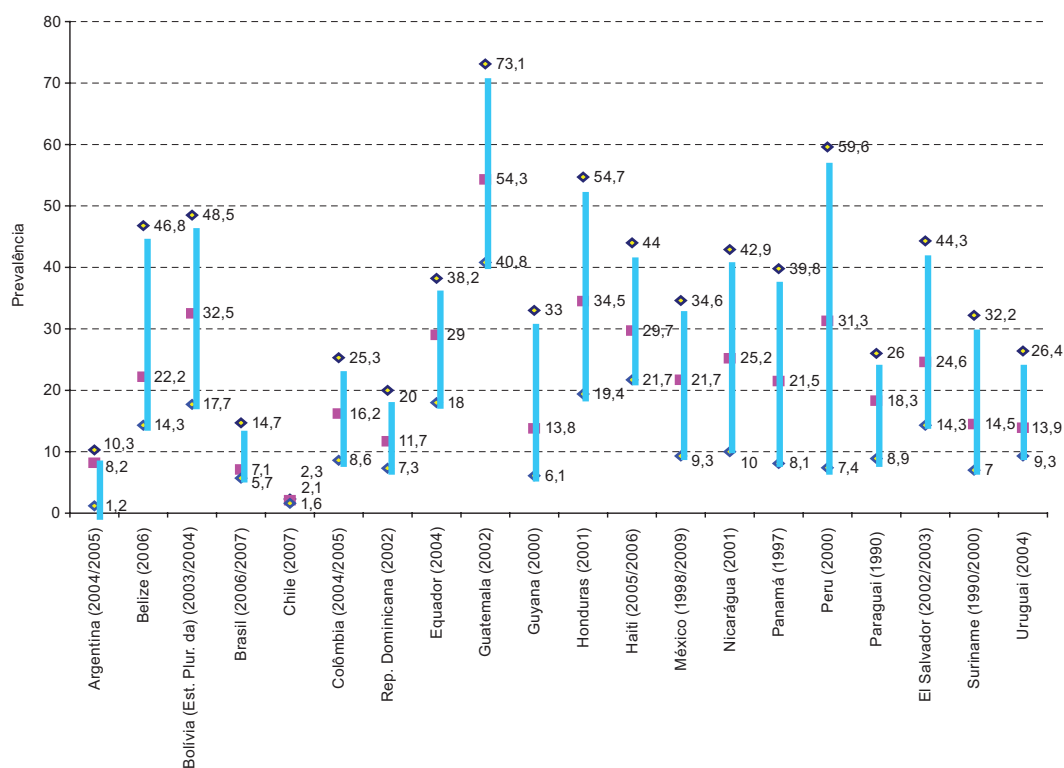


Fonte: Centro Latino-Americano e do Caribe de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, com dados de processamentos especiais dos microdados censitários.

O Gráfico IV.4, no qual o indicador é a prevalência da desnutrição crônica (nanismo – baixa altura para a idade em crianças menores de cinco anos) mostra uma distribuição muito desigual das carências nos países. Entre as carências básicas, o nanismo (desnutrição infantil crônica) é bom indicador ou variável substitutiva (*proxy*), visto que, para que sua prevalência seja intensa em um território, uma série de privações que a potencializam tendem a coincidir: baixa escolaridade da família, baixos rendimentos, baixo nível de acesso a serviços sociais e às redes de atendimento à saúde. As maiores disparidades são encontradas no Peru, Honduras, na Guatemala e no Estado Plurinacional da Bolívia. No Peru, a prevalência de nanismo é quase nove vezes maior entre as crianças de Huancávelica que entre os de Tacna; enquanto em Honduras a diferença entre as zonas de maior e menor prevalência é de 35 pontos percentuais. Na Guatemala, quase 75% das crianças e dos adolescentes da zona norte do país sofrem de subnutrição crônica, enquanto, na zona metropolitana, este índice é de 41%. No Estado Plurinacional da Bolívia, a região de Santa Cruz tem uma prevalência de subnutrição de 17,7%; em contraste com Potosí, onde metade das crianças menores de 5 anos sofrem de desnutrição crônica.

Gráfico IV.4
**AMÉRICA LATINA E CARIBE (20 PAÍSES): PREVALÊNCIA DA
 DESNUTRIÇÃO CRÔNICA, VALORES MÁXIMOS E MÍNIMOS
 POR PAÍS, SEGUNDO NORMAS DA ORGANIZAÇÃO
 MUNDIAL DA SAÚDE (OMS)**

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em números oficiais e informações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Disponível em: <www.who.int>.

Em termos absolutos, as diferenças no grau de vulnerabilidade são menos pronunciadas nos países com menor grau de desnutrição. Entretanto, a probabilidade de sofrer desnutrição crônica na Argentina é oito vezes maior em Formosa que na Tierra del Fuego. No Brasil, essa probabilidade é três vezes maior na região norte que na região sul. Em geral, a vulnerabilidade nutricional da população infantil se concentra nas zonas montanhosas da América Central e nas regiões serranas e altiplanos andinos. A desnutrição acomete sobretudo crianças indígenas, cujas mães são analfabetas ou com educação fundamental incompleta, vivendo em condições de pobreza extrema com restrito acesso à água potável e ao saneamento básico. A vulnerabilidade é maior nas zonas rurais que nas urbanas.

2. Segregação urbana como fator replicador de desigualdades

Na América Latina e no Caribe, cerca de 434 milhões de pessoas (77,36% da população) vivem em áreas urbanas (JORDÁN; MARTÍNEZ, 2009). Esta elevada concentração populacional³ é a justificativa pela qual, nas últimas décadas, as autoridades públicas da região tenham direcionado grande parte de seus esforços de gestão e planejamento à implementação de medidas que atendam às crescentes demandas por infraestrutura e equipamentos sociais nas cidades.⁴

A dinâmica do livre mercado cria desigualdades nas cidades em todo o mundo, porém essas desigualdades são mais fortes na região da América Latina e do Caribe, devido a uma acentuada assimetria na dotação de infraestrutura e equipamentos sociais. Nas zonas urbanas, onde a demanda por atividades econômicas mais dinâmicas e as famílias de maior renda se concentram, o solo adquire valor imobiliário que impede o acesso ou expulsa as atividades menos dinâmicas e as famílias de menor renda (SMOLKA, 2001).

Este ordenamento urbano intensifica a segregação, pois a concentração de atividades econômicas informais ou menos dinâmicas nas regiões habitadas por famílias de menor renda conduz, em geral, a uma desvalorização dos terrenos. Isto reduz ou limita a arrecadação municipal proveniente de tributos sobre bens imóveis, atividades comerciais e alvarás municipais, que, por sua vez, prejudica a capacidade de financiamento de projetos de investimento, bem como a implantação e manutenção de infraestruturas e a oferta de serviços públicos.⁵ Na sequência desta deterioração dos espaços públicos, surgem problemas de acesso a serviços e de diminuição do número de espaços para socialização, aumentando a insegurança física associada à desfiliação institucional, com crescimento do contingente de jovens que não estudam nem trabalham. À medida que a renda média aumenta, as famílias tendem a abandonar estas áreas deterioradas, aumentando o desestímulo à instalação de atividades econômicas mais rentáveis nessas regiões (KAZTMAM, 2001).

A pobreza urbana e o trabalho informal caminham lado a lado. Conforme assinalado no capítulo III, a concentração urbana na América Latina veio acompanhada de mercados de trabalho pouco dinâmicos, sobretudo a partir do início da década de oitenta, gerando grande concentração da população trabalhadora em segmentos informais urbanos de baixa produtividade. A isto se soma um fenômeno já observado em décadas anteriores, a chamada “marginalização urbana”, ou seja, a intensa expansão de assentamentos precários nas periferias das grandes cidades, sobretudo em consequência da intensa migração das zonas rurais, associada ao crescimento vegetativo da população das cidades. Esta combinação de marginalização urbana e trabalho informal teve como resultado um círculo vicioso de exclusão espacial e produtiva.

Assim, consolidam-se os círculos viciosos da segregação urbana. Na medida em que as diferenças no grau de cobertura e na qualidade da infraestrutura e dos equipamentos sociais se acentuam, aumentam as desigualdades de qualidade de vida e acesso a oportunidades (RODRÍGUEZ; SUGRANIS, 2005). Mais especificamente, em uma cidade onde pessoas de menor recursos convivem cotidianamente em um ambiente de pobreza e precariedade laboral, as possibilidades de mobilidade social ficam reduzidas. Nesse sentido, a localização geográfica do domicílio afeta as oportunidades, na sequência dos efeitos que a interação social exerce sobre os comportamentos e os resultados individuais (SARAVÍ, 2004).

³ Durante o período 1970-2000, a população urbana da região cresceu cerca de 240%, enquanto a população rural aumentou apenas cerca de 6,5% (NAÇÕES UNIDAS, 2005b).

⁴ Em 2006, a porcentagem de domicílios em áreas urbanas da América Latina e do Caribe (46 economias) com acesso a serviços de saneamento básico alcançava 86%; e a de domicílios com acesso à água potável era de 97%. Em 1990, estes números foram de 81% e 84%, respectivamente (CEPAL, 2009i).

⁵ A arrecadação sobre bens imóveis – principal fonte de financiamento de muitos governos locais – consiste em um pagamento anual igual a uma porcentagem do valor da avaliação fiscal da propriedade. Para determinar o valor do tributo, considera-se a classe e a qualidade do imóvel, a sua localização, o seu valor comercial e as obras de urbanização e equipamentos aos quais tem acesso. Dado que a infraestrutura é capitalizada no valor do solo, os tributos que incidem sobre o imóvel variam tanto direta quanto indiretamente, segundo a disponibilidade de infraestrutura no território.

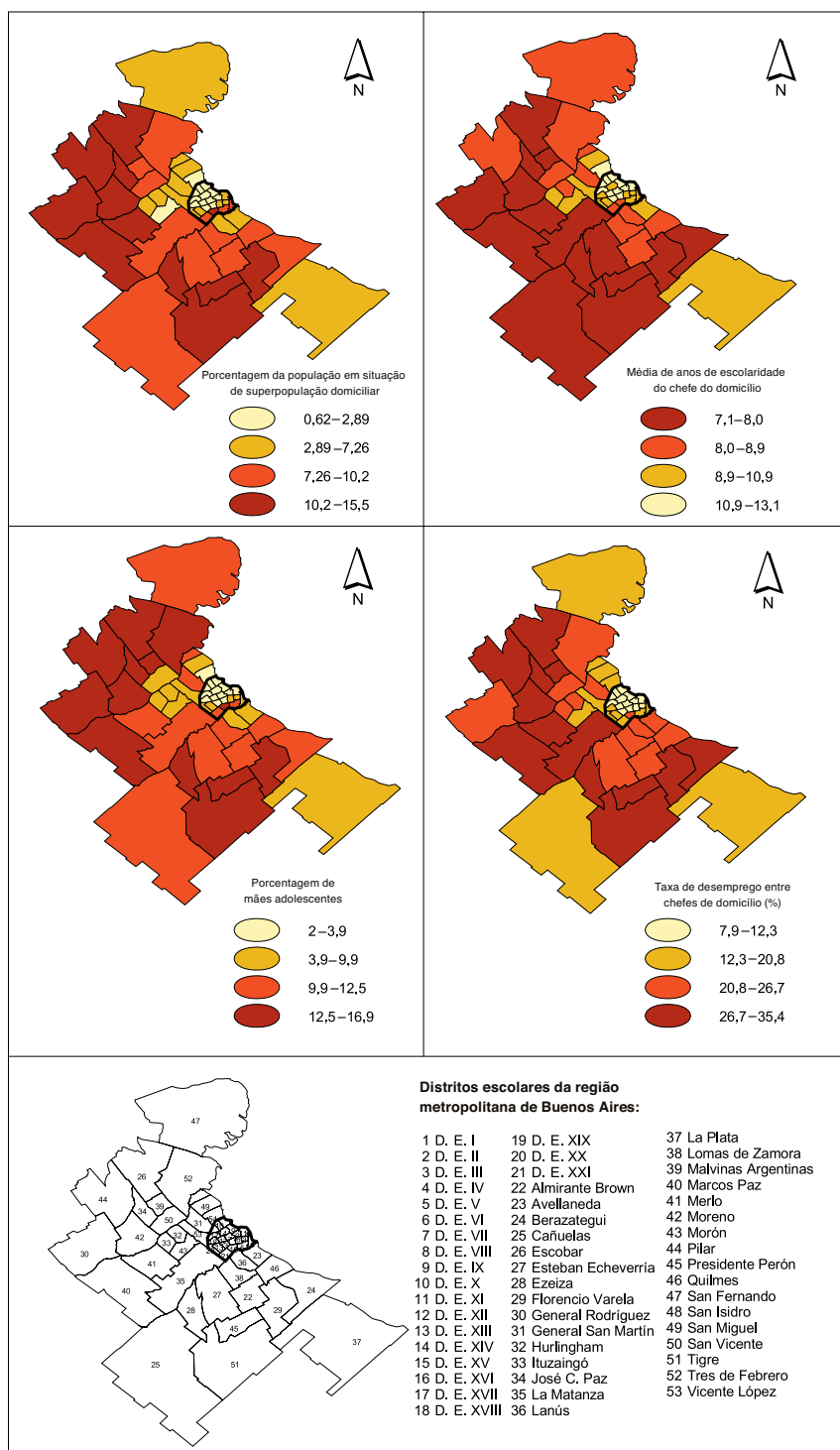
Segregação residencial significa que diferentes grupos socioeconômicos de uma cidade ou metrópole vivem de forma estanque, com grau de convivência escasso ou nulo. No caso extremo, cada espaço residencial em uma cidade apresenta uma total homogeneidade socioeconômica e, por vezes, diferencia-se por completo dos espaços nos quais residem outros grupos socioeconômicos.⁶ Cabe recordar que, em muitos casos, à segregação espacial é somada uma segregação e pulverização administrativa, com distribuição desigual de serviços públicos e de acesso à educação e conhecimento, sobretudo em grandes centros urbanos que não contam com uma administração centralizada. Muitas vezes, tais centros urbanos apresentam-se como aglomerações de municípios ou governos locais que, por escassez de recursos, replicam e potencializam as diferenças. A essa situação, soma-se o abandono dos serviços públicos pela classe média, a crescente segmentação de espaços não residenciais de convívio social, o enfraquecimento de vínculos com o mercado de trabalho por parte dos estratos mais pobres e a estigmatização de bairros populares (KAZTMAM, 2009a). Vários destes mecanismos se devem à inação ou à ausência do Estado e, portanto, a resposta estratégica para essa situação consistiria na reativação da intervenção estatal urbana.

A característica mais marcante da segregação urbana latino-americana é a precariedade das áreas periféricas dos grandes centros urbanos, nos quais os pobres se concentram e as carências se acumulam. Os mapas de quatro grandes cidades da América Latina ilustram de forma eloquente e com diferentes matizes, a tendência geral das privações e dos problemas que reproduzem a pobreza e se reforçam mutuamente nos mesmos territórios, nos quais persistem baixos níveis de escolaridade, superpopulação domiciliar, desemprego e gravidez na adolescência. Esta é a base territorial do círculo vicioso que reproduz a pobreza e a marginalização nas cidades, onde se concentram mais de três quartos da população latino-americana e caribenha.

⁶ Municípios, comunidades, distritos, bairros, assentamentos ou quadras.

Mapa IV.3

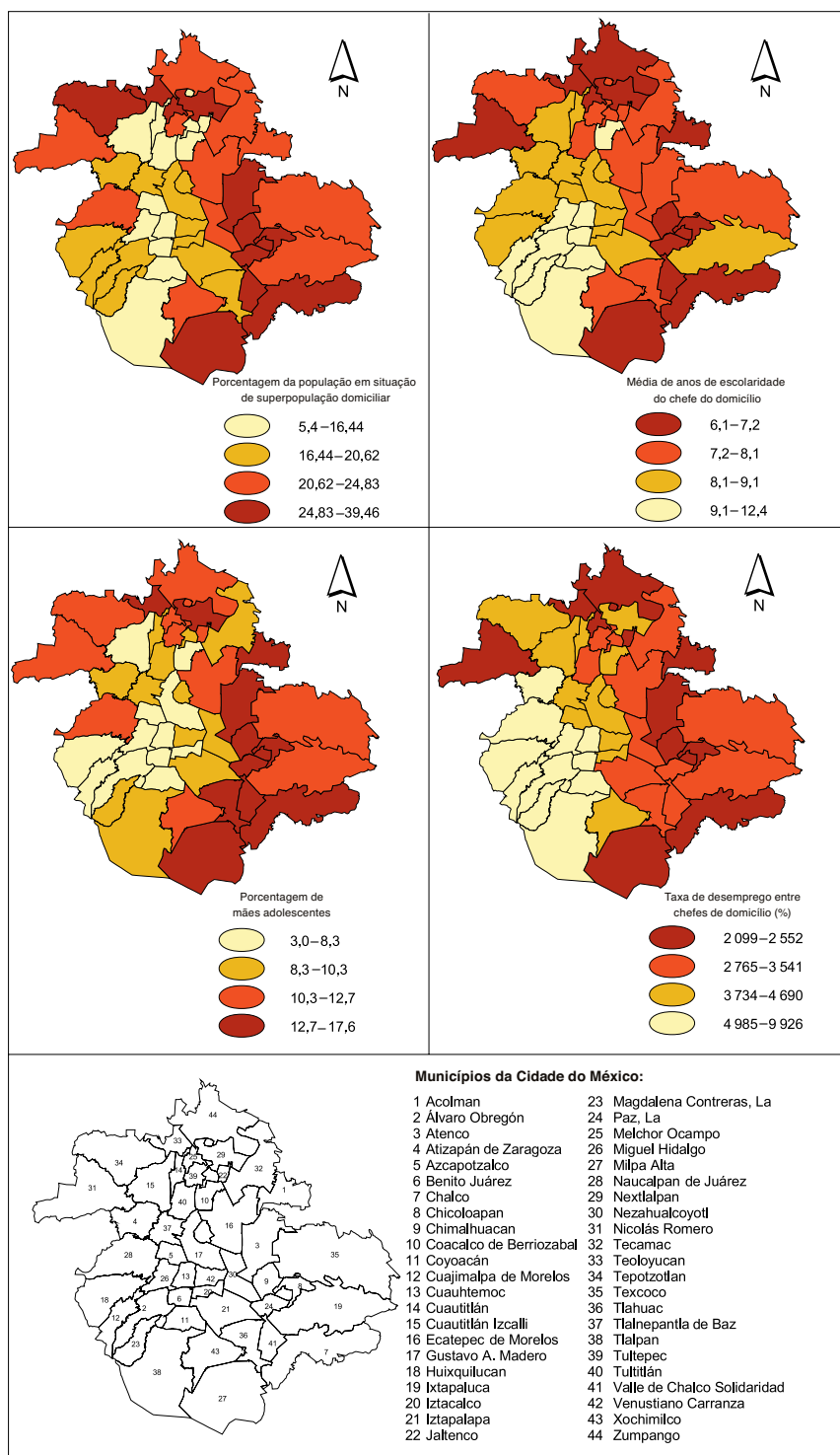
GRANDE BUENOS AIRES: INDICADORES SOCIOECONÔMICOS SELECIONADOS, 2001



Fonte: Centro Latino-Americano e do Caribe de Demografia (CELADE) – Divisão de População da CEPAL, com dados de processamentos especiais dos microdados censitários.

Mapa IV.4

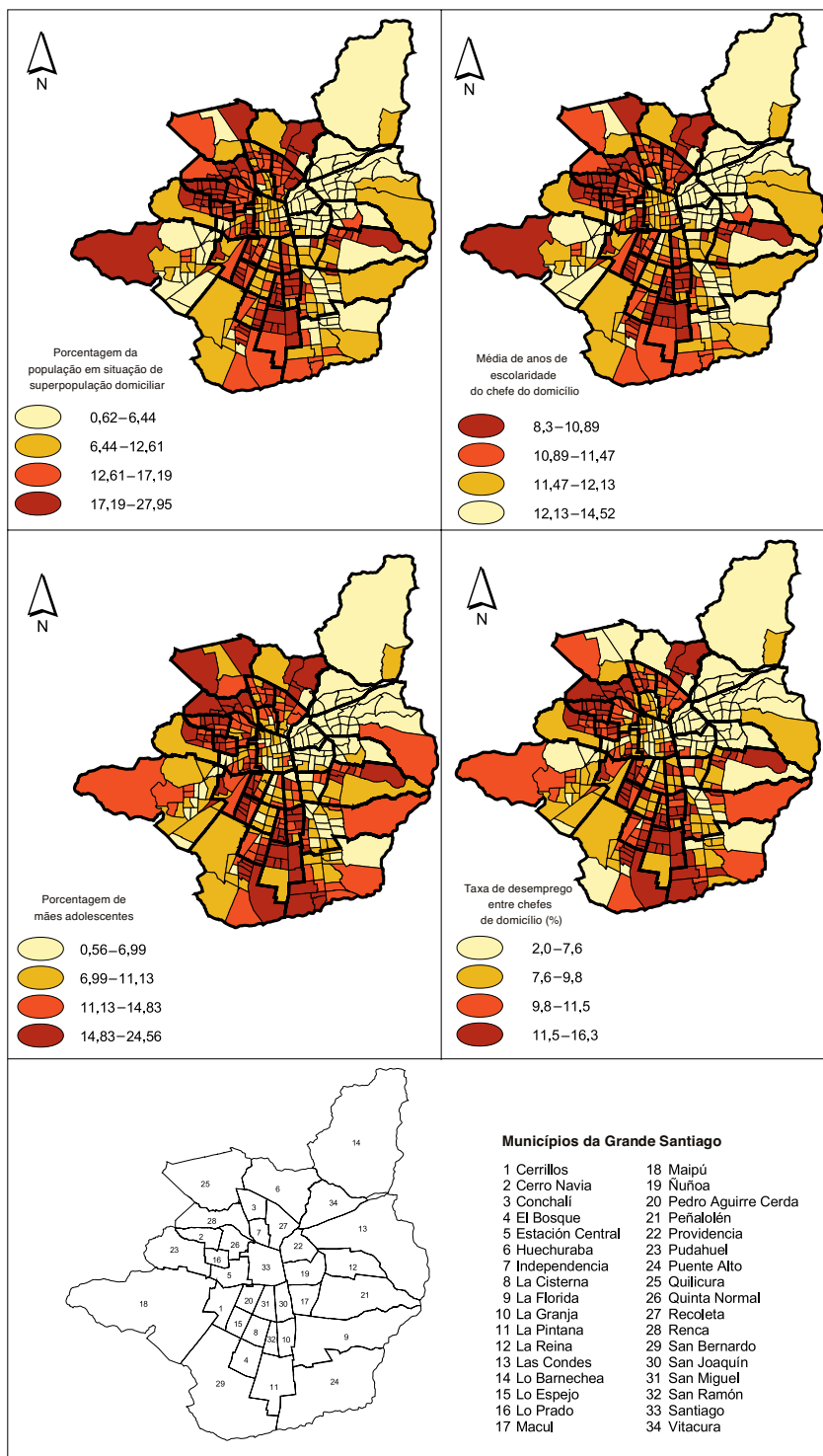
CIDADE DO MÉXICO: INDICADORES SOCIOECONÔMICOS SELECIONADOS, 2000



Fonte: Centro Latino-Americano e do Caribe de Demografia (CELADE) – Divisão de População da CEPAL, com dados de processamentos especiais dos microdados censitários.

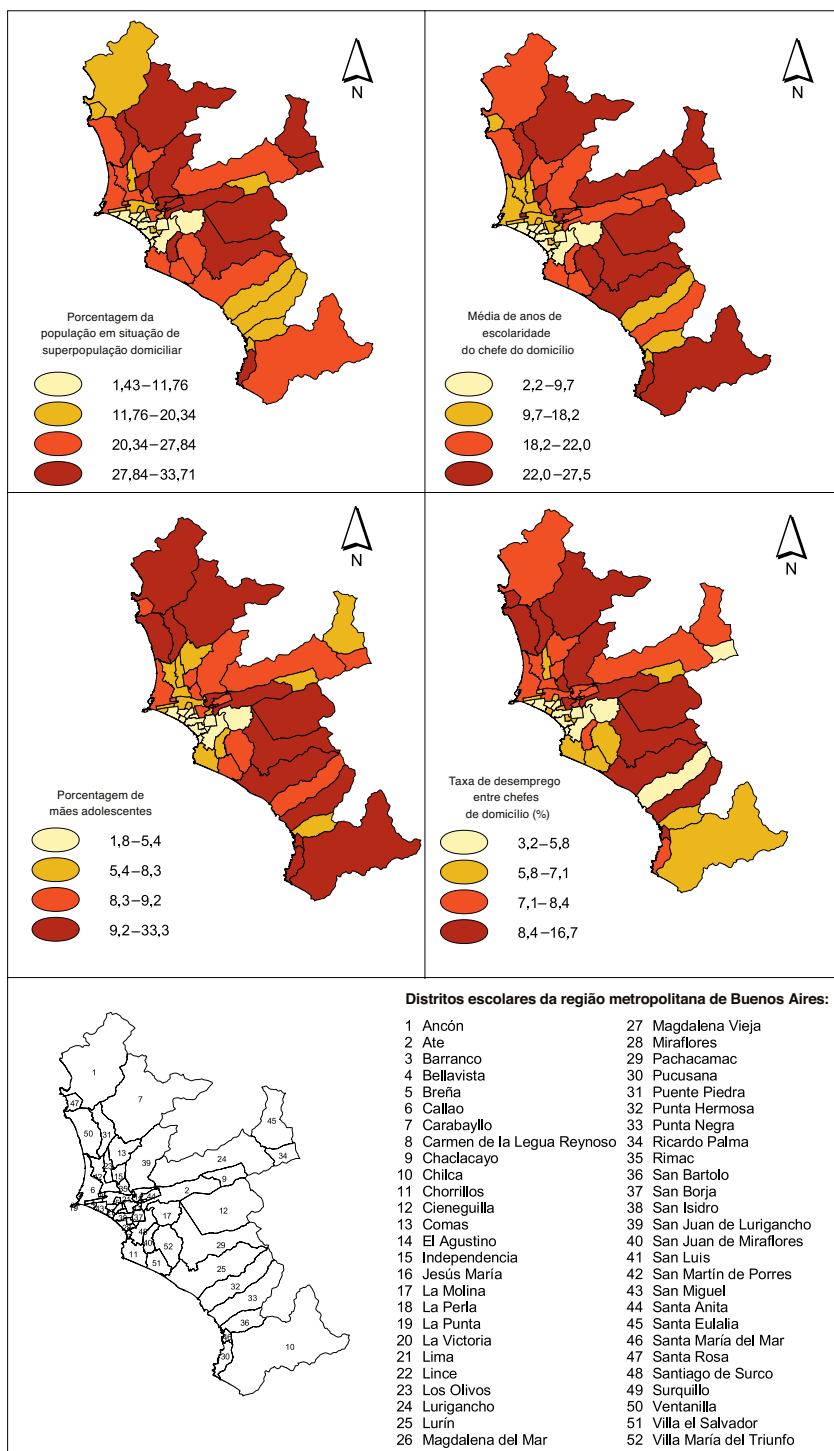
Mapa IV.5

GRANDE SANTIAGO: INDICADORES SOCIOECONÔMICOS SELECIONADOS, 2002



Fonte: Centro Latino-Americano e do Caribe de Demografia (CELADE) – Divisão de População da CEPAL, com dados de processamentos especiais dos microdados censitários.

Mapa IV.6
ÁREA METROPOLITANA DE LIMA: INDICADORES SOCIOECONÔMICOS SELECIONADOS, 2007



Fonte: Centro Latino-Americano e do Caribe de Demografia (CELADE) – Divisão de População da CEPAL, com dados de processamentos especiais dos microdados censitários.

D. Políticas para maior igualdade e coesão territorial

1. Desenvolvimento local: muitas estratégias para um único objetivo

A heterogeneidade territorial latino-americana exige estratégias seletivas e diferenciadas. O desenvolvimento local, entendido como um processo de baixo para cima, põe em movimento potencialidades endógenas para a construção de territórios com maior criação e mobilização das capacidades próprias. As sinergias entre agentes públicos e privados, entre distintas instâncias governamentais e entre setores produtivos locais e os mercados mais amplos são um componente essencial para ativar o desenvolvimento territorial. Estes esforços devem ser complementados com iniciativas nacionais que, por meio de políticas de descentralização e alocação territorial de recursos, potencializam o desenvolvimento das regiões mais defasadas, atendendo a suas necessidades mais prementes. Assim, a dialética entre a mobilização a partir das próprias regiões e as políticas nacionais de coesão territorial devem estimular círculos virtuosos entre o capital social e a política pública, fortalecendo capacidades de desenvolvimento específicas demandadas pelos territórios.

Para avançar rumo à convergência produtiva, conforme apresentado no capítulo III, é preciso promover encadeamentos que permitam conectar os setores menos produtivos com os mais produtivos, dando lugar a uma maior incorporação do progresso técnico, ao acesso a mercados e ao crédito, bem como ao desenvolvimento de capacidades. Isto é fundamental para dinamizar os sistemas produtivos locais, constituídos sobretudo por micro e pequenas empresas de baixa produtividade, nas quais a ideia de aglomeração e formação de complexos produtivos (*clusters*) passa a ser elemento essencial da transformação. Nesse sentido, o pertencimento territorial constitui ativo simbólico fundamental para que as empresas interajam em um espaço local comum, produzindo dinamismo produtivo e integração social.

Pela mesma razão, o território é importante sim. A proximidade ou a vizinhança têm suas vantagens específicas, já que pode permitir processos de aprendizagem por meio da interação, que então se cristalizam em inovações, dando origem à ideia dos chamados sistemas regionais de inovação. Apesar de os macromodelos de crescimento ignorarem essa dimensão territorial, é preciso tomar consciência de que muitos dos fatores cuja importância se destaca (devido ao fato de explicarem ou poderem explicar o maior crescimento de uma economia) são localizados. Devido à sua mobilidade reduzida, estes fatores não são passíveis de transferência para outro lugar (CUADRADO, 2001).

A diversidade de instituições e atores que incidem sobre o desenvolvimento territorial, tanto de baixo para cima quanto de cima para baixo, torna imperativo avançar em matéria de contratos e pactos que objetivam o tipo de políticas formuladas. A coesão territorial deve ser o ponto de convergência entre a promoção do desenvolvimento regional e local, partindo de cima e de baixo. Deve também ser o centro de coordenação e articulação das políticas setoriais e transversais, tradicionalmente separadas. Um modelo interessante e digno de réplica é o programa Territórios da Cidadania, em implementação pelo governo do Brasil, desde 2008 (veja Box IV.1).

Box IV.1

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: UMA POLÍTICA DE IGUALDADE COM ENFOQUE TERRITORIAL

Em 2008, o governo federal do Brasil criou o programa Territórios da Cidadania, que busca reforçar as políticas de redução da pobreza e das desigualdades sociais nas zonas rurais do país. Trata-se de uma ação integrada com três níveis de execução – federal, estadual e municipal – que constitui e articula comitês de gestão no âmbito nacional, estadual e em níveis colegiados territoriais. O programa tem como principais objetivos integrar as políticas públicas a partir do planejamento territorial, ampliar os mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas e aumentar a oferta e a universalização dos programas básicos de cidadania.

O programa segue duas linhas básicas de ação: uma orientada ao apoio da atividade produtiva; e outra voltada para o exercício de direitos e o fortalecimento institucional. O objetivo é alcançar tanto a inclusão social, por meio do estímulo à geração de rendas na atividade rural, quanto a participação cidadã no planejamento do desenvolvimento territorial sustentável e o acesso aos serviços públicos essenciais: registro civil, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação e cultura, organização social e infraestrutura (habitação, sistema viário, energia e saneamento).

O programa adota um modelo de seleção de territórios baseado nos seguintes critérios: *i*) territórios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); *ii*) territórios com maior concentração de beneficiários do programa Bolsa Família; *iii*) concentração de agricultura familiar e assentamentos de reforma agrária; *iv*) maior concentração de comunidades quilombolas e indígenas; *v*) territórios com maior número de municípios de baixo dinamismo econômico, e *vi*) territórios com maior organização social (capital social).

O Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) do Brasil, principal gestor federal do programa, apresenta o balanço de sua cobertura atual: 164 territórios com uma superfície que abarca 58% do território nacional e na qual vivem 52 milhões de brasileiros.

Quadro 1

COBERTURA DO PROGRAMA “TERRITÓRIOS DA CIDADANIA”

	Brasil	Território	Porcentagem
Número de territórios	164	-	-
Número de municípios	5 564	2 500	44,93
Superfície	8 626 768,60	5 046 045,50	58,49
População	183 197 044	52 238 323	28,51
População rural	28 425 733	15 923 286	56,02
Pescadores	390 676	224 094	57,36
Agricultores familiares	4 139 357	2 414 240	58,32
Famílias assentadas	785 300	581 210	74,01
Demanda social ^a	5 142 454	3 129 816	60,86
Bolsa Família	11 047 139	4 805 853	43,5
Comunidades <i>quilombolas</i>	1 219	863	70,8
Terras indígenas	612	340	55,56
Número de municípios de alta renda ^b	1 567	335	21,38
Número de municípios de baixa renda ^c	725	485	66,9
Número de municípios dinâmicos ^d	1 002	731	72,95
Número de municípios estancados ^e	2 264	948	41,87

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com dados do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Sistema de Informações Territoriais (SIT). Disponível em: <www.mda.gov.br>, 2 de fev. de 2010 e do Ministério de Integração Nacional, 2005 para dados municipais; e MDA, “Territórios da Cidadania, proposta do Ministério de Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro”, Brasília, 2008, inédito.

^a Equivale à soma das famílias que ocupam terrenos, as famílias assentadas e os agricultores familiares.

^b Consideram-se municípios de alta renda aqueles que apresentam alto rendimento domiciliar por habitante, independente do dinamismo observado.

^c Consideram-se municípios de baixa renda aqueles que apresentam baixo rendimento domiciliar e reduzido dinamismo.

^d Consideram-se municípios dinâmicos aqueles que apresentam rendimento médio e baixo, porém com significativa dinâmica econômica.

^e Consideram-se municípios estancados aqueles que apresentam rendimento domiciliar médio, porém com crescimento econômico definido.

Além disso, conforme assinalado anteriormente, as necessidades básicas não atendidas têm forte componente territorial dentro e entre os países. Para enfrentá-las, é preciso um enfoque integrado que permita sinergias entre os sistemas produtivos, o acesso aos mercados e às políticas de apoio direto, visando a atender às mais prementes necessidades, como as nutricionais.⁷

Em termos de produção e acesso aos alimentos, é necessário alcançar diversos objetivos: *i*) facilitar o acesso das famílias mais vulneráveis a ativos produtivos relacionados com a terra, equipamentos e financiamentos; *ii*) fomentar o melhoramento dos solos, o manejo adequado da água, o armazenamento e as atividades de extensão que aprofundem a capacidade associativa e os processos de industrialização; e *iii*) promover e melhorar práticas alimentares com base na produção local e costumes tradicionais.

Em relação à infraestrutura social, o mapa das privações aponta prioridades de investimento nas seguintes áreas: *i*) escolas e serviços de saneamento nas zonas mais vulneráveis; *ii*) água potável e saneamento básico nas zonas marginalizadas e busca de alternativas menos onerosas – porém com padrões aceitáveis de higiene – em zonas remotas; e *iii*) infraestrutura de irrigação, sobretudo em áreas cuja produção se destina à subsistência, mas carecem de água para irrigação.

No campo da infraestrutura produtiva, será necessário avançar na consecução de vários objetivos: *i*) habilitar vias de acesso que facilitem a comercialização de produtos locais e a distribuição de alimentos em situações emergenciais; *ii*) alcançar progressos em matéria de acordos comerciais que afetam produtos alimentícios; e *iii*) encontrar fórmulas que evitem a exclusão de pequenos produtores das cadeias modernas de produção e comercialização de alimentos.

Em relação à assistência alimentar, é importante: *i*) proporcionar suplementos alimentares às mulheres grávidas, às nutrízes, aos lactentes e às crianças em idade pré-escolar e estimular o aleitamento materno; *ii*) oferecer alimentação escolar em zonas de maior vulnerabilidade; e *iii*) criar ou melhorar os sistemas emergenciais de proteção alimentar.

Para atender demandas por serviços de saúde e reduzir disparidades territoriais de acesso e tratamento oportuno, é essencial o aproveitamento das novas tecnologias de informação e comunicações (TIC). As diversas especializações da telemedicina (como a telerradiologia, a teledermatologia ou a telecardiologia) permitem não apenas a prestação de serviços em localidades com cobertura deficiente, mas também a diminuição de disparidades qualitativas, mediante encaminhamentos, segundas opiniões e consultas a distância ou pelos meios convencionais. A experiência da República Bolivariana da Venezuela no campo da telessaúde, por exemplo, demonstra que cerca de 80% dos casos em que os profissionais de saúde não conseguem resolver diretamente podem ser solucionados mediante uma teleconsulta. Ou seja, somente dois de cada dez pacientes precisam ser deslocados para centros hospitalares de maior complexidade.

Entretanto, para que este tipo de experiência possa ser massificada e chegar a atender em escala nacional, é preciso avançar no desenvolvimento de uma sólida infraestrutura de rede e na criação de marcos jurídicos propícios para o exercício da telemedicina.

2. Complexidade institucional e instrumentos fiscais

Durante as duas últimas décadas, surgiram e se consolidaram, nos diversos níveis, ampla gama de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento territorial. Os novos referenciais das instituições e das políticas públicas devem, no mínimo, considerar as seguintes vertentes que atualmente convivem e justapõem-se:

- políticas e iniciativas de desenvolvimento econômico local, que promovem o protagonismo territorial e impulsionam novas visões do desenvolvimento, estratégias e instrumentos;

⁷ Estas propostas fundamentam-se em CEPAL (2008d) e Martínez (2005).

- ordenamento territorial, consolidado como conceito e como corpo de políticas, assumindo formas institucionais, que servem para veicular anseios quanto ao aproveitamento adequado de recursos naturais e promoção do desenvolvimento sustentável;
- políticas de fomento produtivo, capacitação e formação para o trabalho, pesquisa e tecnologia, que vêm progressivamente incorporando o conceito de território como instrumento de gestão; e
- a retomada, em alguns países, de políticas regionais formuladas por governos nacionais, com o propósito de equacionar problemas de territórios específicos.

Portanto, para avançar em matéria de políticas de coesão territorial, é preciso reconhecer a coexistência de instituições e políticas que, até agora, nunca foram integradas entre si e que, frequentemente, resultaram em falhas de coordenação e no desperdício de recursos de governos nacionais e de ativos locais e territoriais, muitas vezes escassos. Nesse sentido, os países devem construir uma arquitetura própria que lhes permita enfrentar, com maior eficácia, os desafios de coordenação entre setores e entre níveis territoriais de governo.

Deixando de lado as particularidades e das diferenças nacionais entre países (estados unitários ou federais), há fatores comuns na origem dos desequilíbrios fiscais, que devem ser considerados nessa arquitetura. Esses desequilíbrios, seja eles verticais seja horizontais, afetam as perspectivas de desenvolvimento dos territórios subnacionais.

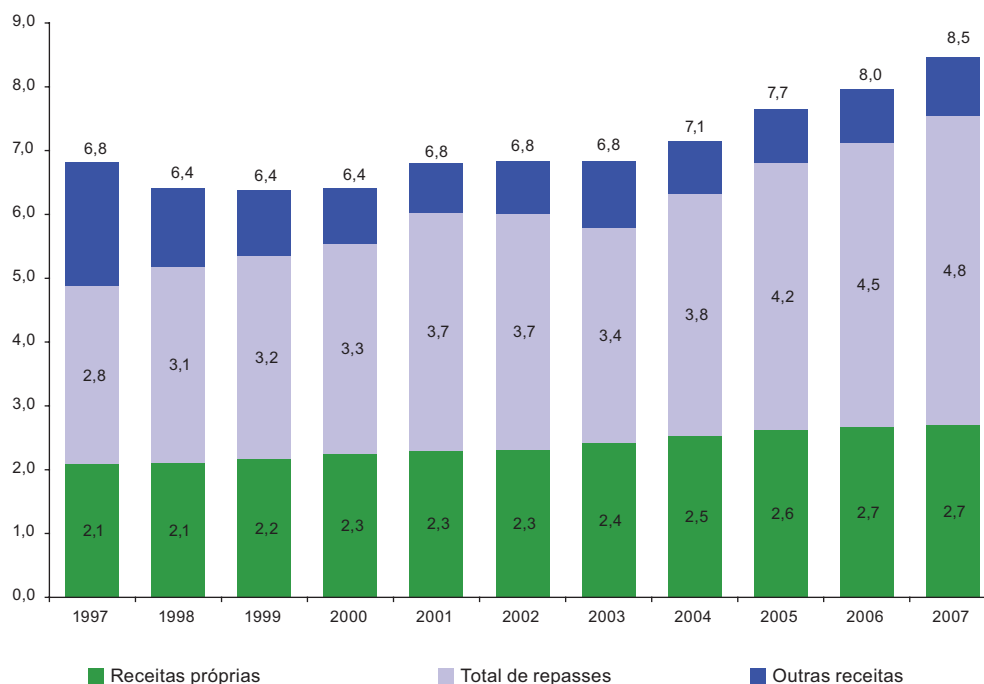
O desequilíbrio vertical refere-se à formação de um desequilíbrio estrutural entre receitas e gastos subnacionais, por serem as bases tributárias locais relativamente restritas e, por conseguinte, tendem a render muito menos que o custo total dos bens e serviços que idealmente seriam disponibilizados no nível subnacional. O desequilíbrio vertical assim gerado implica e justifica o desenvolvimento de um sistema de repasses intergovernamentais das instâncias superiores para os níveis locais.

Ademais, a grande heterogeneidade de distribuição territorial da riqueza e da atividade econômica dá lugar a acentuadas disparidades de arrecadação tributária nas distintas jurisdições. Assim, as potenciais bases tributárias variam bastante entre territórios, dando origem a um desequilíbrio horizontal. Em geral, as maiores arrecadações provêm daquelas jurisdições que concentram as atividades econômicas mais dinâmicas e os residentes de maior renda.

Pelo mesmo motivo, os repasses intergovernamentais podem desempenhar papel estratégico na correção de disparidades, sobretudo mediante políticas de desenvolvimento regional administradas a nível nacional que, atentas às especificidades de cada território, possam aplicar recursos nacionais para mobilizar ações de desenvolvimento endógeno dos territórios subnacionais. Nesse sentido, a exemplo do que vem sendo observado em relação aos governos centrais, nos últimos anos, vêm ocorrendo significativas melhoras nas contas públicas das instâncias subnacionais que, após registrar resultados deficitários nos anos noventa, passaram a apresentar superávits primários inéditos – tanto em termos de nível como de persistência – na década de 2000, mesmo ocorrendo ligeira queda do superávit médio (de cerca de 0,1% do PIB) em 2008-2009, quando comparado com o pico alcançado em 2007. A vulnerabilidade dos setores públicos subnacionais também diminuiu, com considerável queda no nível de endividamento (quociente entre dívida e PIB), entre 2002 e 2008.

Essa melhora nas finanças subnacionais tem forte vínculo com a evolução positiva registrada nos repasses intergovernamentais, atribuível à elevação do nível de atividade e ao aumento dos preços dos recursos naturais. Em média, os repasses totais aumentaram em 2 pontos do PIB entre 1997 e 2007, enquanto que as rendas tributárias registraram aumento mais modesto, passando de 2,1% do PIB para 2,7% no mesmo período (veja Gráfico IV.5). Este modesto aumento da arrecadação subnacional na América Latina tem relação com os baixos níveis e a fraca estrutura tributária subnacional que, por sua vez, tem relação com as bases tributárias de que dispõem essas instâncias de governo.

Gráfico IV.5
**AMÉRICA LATINA: ESTRUTURA MÉDIA DAS RENDAS
 SUBNACIONAIS, 1997-2007**
 (Em porcentagens do PIB)



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

As dificuldades que os governos subnacionais enfrentam na arrecadação de tributos é bem exemplificada pelo imposto predial/territorial urbano, tributo que, geralmente, mais contribui para as receitas dos governos locais. Na América Latina, em média, as receitas provenientes dessa arrecadação se situam em torno de 0,4% do PIB, o que representa apenas um quinto da média arrecadada nos países desenvolvidos. Entretanto, o nível dessa arrecadação varia entre os países da região: encontrando-se abaixo de 0,2% do PIB em países como Equador, México e Peru; e entre 0,5% e 0,7% do PIB na Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Chile, Colômbia e Uruguai.

Estes resultados destacam a necessidade de fortalecer o imposto sobre bens imóveis nos níveis subnacionais dos países da região, mediante menores isenções, eliminação de anistias e de perdões fiscais, melhorias na administração tributária (atividades de cadastramento, por exemplo) e atualização do valor das propriedades e da cobrança do imposto. O financiamento do desenvolvimento territorial e a superação destas disparidades precisam, em última análise, estar baseadas em esforços fiscais próprios e em sistemas de repasses que, além de suas destinações habituais, focalizem também programas de desenvolvimento de ampla concertação. Nesse sentido, os programas de descentralização devem atentar para as desigualdades entre os territórios subnacionais (veja Box IV.2) e, em função disso, dispor de mecanismos apropriados para efetuar os repasses pertinentes do governo central.

Box IV.2

DESCENTRALIZAÇÃO E IGUALDADE NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina, a descentralização apresenta profundas dificuldades, dada a imposição de limites significativos ao funcionamento e ao financiamento de serviços descentralizados, impostos pelo alto grau de disparidade produtiva regional, especialmente quando a disponibilização descentralizada afeta a equidade. Devido às grandes disparidades territoriais dentro dos países da região, as tentativas de descentralizar recursos para sustentar maior correspondência fiscal têm-se deparado com uma distribuição desigual das bases tributárias, gerando aumento da tensão fiscal quando da necessidade de compensar diferenças de capacidades.

Por isso, os resultados destas reformas dependerão da existência de um sistema complementar de repasse financeiro e do papel compensador dos governos centrais. Porém, mesmo contando com os recursos financeiros necessários, as disparidades também afetarão a disponibilidade de recursos humanos e, em geral, de capacidades de gestão interjurisdicional. Isto implica que o repasse de recursos monetários precisa vir acompanhado de ações de capacitação e transferência de capacidades.

Os avanços nos processos de descentralização na região variam bastante. Se a porcentagem do gasto público total de cada país a cargo dos governos subnacionais for considerada como indicador, dois dos maiores países federados da região (Argentina e Brasil) seriam os mais descentralizados, exibindo porcentagens superiores a 40%. Os países que implementaram importantes reformas descentralizadoras nas últimas décadas (México, Colômbia, Estado Plurinacional da Bolívia e Peru) apresentam porcentagens um pouco menores, entre 25% e 30%; enquanto a República Bolivariana da Venezuela, Uruguai, Chile e Guatemala apresentam níveis de descentralização relativamente baixos, com porcentagens variando entre 10% e 20%. Por último, os demais países da América Central e também do Equador e do Paraguai apresentam as menores porcentagens (CETRÁNGOLO, 2007).

Apesar de haver forte consenso em torno da ideia de que a função distributiva deva ser responsabilidade prioritária dos governos centrais, ainda se discute a descentralização de funções como saúde, educação, habitação, abastecimento de água e saneamento básico, que exercem forte impacto sobre a equidade. O argumento em favor da descentralização dos serviços sociais parte da premissa de que haverá garantia de um nível mínimo de prestação a nível nacional e ajustes para alcançar melhorias marginais no âmbito local. Contudo, no contexto latino-americano, o escopo das carências impõe a necessidade de determinar qual a instância de governo que deve garantir a igualdade de direitos em territórios tão diferenciados. Ademais, a descentralização envolve diferentes tipos de desafios, dependendo do setor objeto da reforma. Assim, em termos territoriais, o desafio de implantar redes de prestação de serviços públicos de atendimento à saúde é muito diferente daquele envolvido na implantação da estrutura do sistema de ensino básico ou da construção da malha rodoviária.

Em alguns casos, foi observada a abordagem setorial na definição dos esquemas de transferência de renda. Por exemplo, o Brasil acompanhou a descentralização com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) na Emenda Constitucional de 1996, que estipulou que cada unidade da federação destinasse ao FUNDEF 60% da quarta parte das receitas tributárias estaduais e municipais que a Constituição prevê para a educação. Na Colômbia, a Lei nº 715, de 2001, sancionou um sistema geral de participações que incorpora dotações específicas para a educação, a serem distribuídas segundo indicadores relacionados ao custo dos serviços. Por sua vez, na Argentina, foi sancionada uma lei de financiamento da educação que incorpora repasses específicos para assegurar o cumprimento de determinadas metas de aumento do gasto setorial.

O debate sobre descentralização tem destacado o papel dos governos subnacionais. Não obstante, ao contemplar a necessidade de garantir níveis básicos de direitos em relação às políticas setoriais descentralizadas, é inevitável a conclusão de que ainda falta um longo caminho para a redefinição do papel dos governos centrais de países descentralizados que, ao mesmo tempo, contemple a consolidação da sustentabilidade fiscal. Isto destaca também a importância de evitar sobreposição de funções e de repasses às diferentes instâncias. Esta parece ser a oportunidade ideal para uma análise dos impactos sobre a coesão social e a sustentabilidade fiscal, à luz das tensões entre os objetivos das políticas acima mencionadas.

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

3. Fundos de coesão territorial

Na América Latina e no Caribe, são profundas e alarmantes as brechas territoriais que existem nas capacidades produtivas, nos níveis de renda e na incidência de carências básicas. Isto constitui tanto uma causa como uma lamentável consequência da profunda desigualdade que permeia a região, nas mais diversas formas. Reverter a desigualdade territorial implica, por conseguinte, combater também a desigualdade geral. Daí a importância de contar com políticas públicas de Estado, respaldadas por pactos entre atores dos distintos níveis de desagregação territorial, orientadas à promoção de uma maior igualdade territorial.⁸

Um fundo de coesão territorial tem, no mínimo, três objetivos. O primeiro objetivo visa repassar recursos do nível central aos níveis subnacionais, com o compromisso de que sejam aproveitados para a geração de sinergias entre setores produtivos, de desenvolvimento de capacidades e de atendimento às carências básicas. Não se trata de uma realocação territorial de recursos apenas para responder às carências mais prementes (mesmo estando estas também contempladas). É necessário, em contrapartida, um compromisso por parte da instância subnacional de concentrar energias locais para reverter círculos viciosos territoriais e assim enfrentar a baixa capacidade produtiva e o estancamento econômico. Pelo mesmo motivo, faz-se necessário o apoio dos governos centrais, não somente em termos de repasses financeiros, mas também de apoio para desenvolvimento de capacidades de gestão, mobilização de atores locais e assessoria para promoção de tais sinergias.⁹ Assim consubstancia-se um acordo, que precisa ser monitorado e fiscalizado, entre o Estado e o organismo subnacional (estadual ou municipal) para impulsionar a revitalização territorial por meio do fundo de coesão.

O segundo objetivo é de caráter redistributivo: os fundos de coesão social nivelam o terreno para oferecer igualdade de condições às distintas unidades territoriais. Adotam a forma de repasse ou subsídios cruzados e, a exemplo do imposto de renda, seu objetivo é transferir recursos ou prover serviços aos que não podem pagar por eles. A redistribuição em prol de maior igualdade de oportunidades e direitos é parte do papel do Estado, defendida no presente documento. Um fundo de coesão territorial cumpre esta função, porém na dimensão espacial. Entretanto, este mecanismo não deve funcionar como desincentivo nem desestímulo a investimentos por atores locais nas regiões mais produtivas, ou deixar de promover crescimento nas zonas mais atrasadas. Do mesmo modo que um Estado de bem-estar celebra pactos fiscais, nos quais os diferentes atores contribuem para um projeto nacional, visando a maior crescimento, maior coesão e maiores oportunidades para todos, os fundos de coesão social devem explicitar os efeitos que estes subsídios cruzados para territórios mais defasados produzirão para o país como um todo, ativando mercados internos nos quais participarão comerciantes de todo o território nacional e criando oportunidades mais rentáveis de investimentos em uma gama maior de espaços dentro do país.

O terceiro objetivo de um fundo de coesão territorial é servir de instrumento para coordenar as políticas setoriais com as políticas espaciais, a fim de evitar a duplicação de esforços e promover formas mais integradas de intervenção. Desse modo, constitui uma ferramenta de planejamento intersetorial que focaliza espaços deixados à margem pela descentralização setorial (veja Box IV.2). Apesar de as transferências não terem origem setorial, os fundos devem promover, sobretudo no espaço subnacional destinatário, maior coordenação inter e intrasetorial entre as instâncias nacional e subnacional.

⁸ O conceito de fundos estruturais e fundos de coesão nasceu na União Europeia como política para alcançar maior coesão territorial entre os países que a integravam inicialmente e visava à promoção da igualdade, com base no modelo social europeu.

⁹ Nas seções anteriores foram apresentados exemplos destas sinergias no contexto de políticas alimentares: além de abordar diretamente a desnutrição, é preciso fomentar a produção local de alimentos, mercados de alimentos e assistência escolar, por meio do fornecimento de merenda escolar nas áreas mais vulneráveis.

4. Critérios de intervenção frente à segregação urbana

Na segregação residencial urbana, concorrem forças econômicas e culturais sobre as quais os Estados devem intervir mais energicamente e com melhores instrumentos de planejamento espacial. As forças econômicas influenciam o funcionamento dos mercados imobiliário e habitacional, nos quais a busca de mais-valia por parte dos atores mais prósperos tende a incentivar a segregação, seja porque a exclusividade eleva os preços nos bairros ricos, seja porque os baixos preços da periferia estimulam a construção de moradia social ou de assentamentos informais. As forças culturais estão vinculadas às barreiras que impõem obstáculos à convivência de grupos socioeconômicos diferentes em espaços comuns. Em ambos os casos, a atuação das políticas públicas encontram resistência e a isto se somam as limitações históricas do Estado, que falhou ao não promover cidades mais integradas e menos segregadas.

Em outras regiões do mundo, os Estados intervêm de maneira decisiva para fomentar a convivência residencial de diferentes grupos socioeconômicos, o que não ocorre na região da América Latina e do Caribe.¹⁰ Nesse sentido, uma gestão urbana sustentável deve enfrentar a fundo os problemas urbanos, estabelecendo estratégias vinculadas ao aumento de densidade demográfica¹¹, recuperação e revitalização de centros históricos; à melhoria dos entornos; dos pontos focais; espaços públicos; equipamentos públicos; sistema viário e acessibilidade; e melhoramento do meio ambiente urbano.¹² Para viabilizar essa visão sistêmica da gestão urbana, é preciso considerar que todas as decisões e intervenções relativas ao espaço cidadão têm efeitos sobre a alocação e a eficácia dos recursos: toda atividade econômica exerce impactos sobre terceiros e sobre o meio o que, por sua vez, gera custos e benefícios sociais para diferentes setores.

Portanto, uma gestão urbana sustentável implica a participação ativa de todos os interessados - atores públicos e privados, incluindo organizações da sociedade civil. Exige, por sua vez, uma concepção integral da unidade urbana, incorporando ao planejamento novos métodos de governo, como: *i*) integração intersetorial de instrumentos de planejamento; *ii*) integração vertical entre instâncias de governo; *iii*) parcerias público-privadas; e *iv*) participação cidadã.

Os serviços básicos prestados por municípios em cidades segregadas, por meio de sistemas de financiamento municipal custeados por impostos territoriais são extremamente desiguais e representam um fator adicional de adversidade para os mais pobres (KAZTMAM, 2009A; ROJAS, QUADRADO-ROURA; FERNÁNDEZ, 2005; MARPSAT, 1999). Trata-se de uma dimensão essencial, pois cabe ao Estado intervir de forma a evitar o efeito multiplicador exercido pela segregação residencial sobre a desigualdade. Com efeito, a desigualdade nos serviços básicos municipais pode ser reduzida por meio de políticas de ação direta, instrumentalizadas por meio de fundos de redistribuição de impostos territoriais; recursos compensatórios; alocações direcionadas a áreas específicas; e programas especiais em bairros menos privilegiados. Em alguns casos, essas medidas terão de contar com forte vontade política, pois a redistribuição de recursos poderá gerar reações.

Na região da América Latina e no Caribe, o escopo das políticas urbanas e habitacionais não deve se limitar à oferta e à cobertura de serviços básicos. Tais políticas devem também potencializar o poder aquisitivo dos setores menos favorecidos para que possam ter acesso a terrenos mais bem localizados, sem que isto se traduza em aumento desmedido dos preços, devido a práticas especulativas ou monopolistas. Nesse âmbito, devem ser exploradas alternativas como subsídios à demanda e à mobilização da capacidade do Estado para comprar e distribuir terrenos destinados à

¹⁰ Em nenhum país da região são implementados programas de aluguel social, a nível estadual ou municipal. Muitos países da Europa empregam essa ferramenta de política para promover heterogeneidade social nos municípios.

¹¹ De acordo com a União Europeia, somente poderá ser garantida a prestação efetiva de serviços públicos quando há níveis mínimos de concentração de agentes econômicos no território (UNIÃO EUROPEIA, 1999).

¹² A OCDE promove iniciativas combinadas – como a reorganização policêntrica das cidades e das regiões urbanas, a revitalização dos centros urbanos, o planejamento integrado do transporte e o fomento das infraestruturas para as novas tecnologias da comunicação – que buscam tornar as cidades mais atrativas e competitivas, de forma sustentável (OCDE, 1994).

construção de moradias, bairros residenciais e áreas comerciais de boa qualidade para a população de menor renda. Um segundo desafio conexo consiste em incentivar a aplicação de subsídios em soluções que não afetem a ocupação do solo, como a densificação predial e a compra de imóveis usados, opções necessárias para reverter o processo de segregação urbana e enfrentar a alta nos preços de terrenos com melhor localização. Uma terceira alternativa seria exigir que as empresas construtoras de moradias sociais apresentem projetos em diferentes áreas e que as instituições responsáveis pela seleção de projetos sejam dotadas da prerrogativa de escolher, não necessariamente os projetos mais baratos em termos financeiros, mas sim os menos onerosos do ponto de vista social.



Dinâmica do emprego e institucionalidade do trabalho: elementos-chave para a igualdade de oportunidades e a inclusão social

Um mercado de trabalho dinâmico é a manifestação mais evidente de um processo de desenvolvimento econômico e social bem-sucedido. A capacidade desse mercado para absorver a população economicamente ativa em condições adequadas de mobilidade social, remuneração, jornada de trabalho, permanência no emprego, direitos trabalhistas, contratos e organização sindical, bem como para estabelecer condições de proteção aos desempregados e aposentados são elementos fundamentais para a coesão social. O mercado de trabalho precisa abarcar todos esses elementos para promover um padrão de crescimento econômico que tenha efeito mais positivo sobre a distribuição de renda e o emprego.

Todos esses elementos não se materializam espontaneamente a partir das forças de mercado, mas dependem de decisões e políticas públicas. Nesse sentido, quatro dimensões relevantes devem ser consideradas, a saber: *i*) opção democrática por valores que regem um padrão de desenvolvimento, estruturados em contratos sociais que gozem de legitimidade, estabilidade e reconhecimento efetivo das autoridades (veja capítulo VII); *ii*) estímulo, mediante políticas industriais e tecnológicas, à difusão de um paradigma produtivo que conduza a aumentos crescentes e sustentáveis de produtividade (veja capítulo III); *iii*) adoção de um regime macroeconômico adequado às decisões de investimento produtivo e consumo público e privado (veja capítulo II); e *iv*) marco regulatório e institucional consistente com as orientações das políticas públicas selecionadas.

Ampliar a igualdade social e reduzir as disparidades existentes em sociedades estruturalmente heterogêneas são tarefas fundamentais legadas pela história aos formuladores de políticas públicas nos países da América Latina e do Caribe. A institucionalidade do mercado de trabalho é essencial para a criação das condições necessárias para absorver os aumentos de produtividade gerados por um novo paradigma tecnológico, traduzindo-os em aumentos reais de salários, redução de jornadas

de trabalho e acesso à proteção social, em ritmo consistente com a trajetória da produtividade sistêmica. As políticas públicas de emprego são a ponte entre as políticas sociais e as produtivas; o fiel da balança no qual o Estado desempenha papel central. Aumentos nos salários reais também podem ser reforçados por meio de investimentos indiretos, por meio de gastos sociais do Estado que ampliam a oferta dos serviços públicos necessários à reprodução da força de trabalho. Ademais, a ampla gama de gastos públicos têm forte efeito estabilizador nos ciclos econômicos, já que reduzem as flutuações dos níveis de renda e emprego e, desse modo, protegem os segmentos da população mais vulneráveis em tempos de crise (veja capítulos I e VI).

A. Vetores da igualdade e da desigualdade no emprego

Uma parcela significativa da desigualdade da região pode ser atribuída aos resultados do mercado de trabalho, em grande parte determinados pelo modelo econômico adotado por cada país e pela dinâmica da produtividade. A primeira parte do capítulo III mostrou as enormes disparidades de produtividade e de salários que ocorrem em um contexto de estruturas produtivas altamente heterogêneas, como é o caso da América Latina e do Caribe. Nas páginas a seguir será retomada esta análise, a partir de uma ótica que enfoca a dinâmica dos mercados de trabalho.

A quantidade e a qualidade do emprego, e especificamente dos salários, determinam em grande medida o bem-estar material da maioria dos domicílios da região (MEDINA; GALVÁN, 2008). As desigualdades em relação aos ativos de que dispõe a população economicamente ativa e as oportunidades desiguais de inserção no mercado de trabalho produtivo, proporcionadas por estes ativos influem decisivamente sobre o bem-estar e a coesão social.

Nesse sentido, o bem-estar e a coesão social também refletem disparidades salariais e de acesso à proteção social entre os diferentes grupos da força de trabalho, diferenciados segundo características de educação, experiência, sexo, área de residência e outros fatores.

Entretanto, a qualidade do mercado de trabalho não é influenciada apenas por características individuais, mas também pela forma em que este mercado funciona, o que é determinado pela estrutura produtiva, pelas políticas de desenvolvimento e pelas normas que regem o trabalho. Essas normas, compostas por regulamentos do mercado, disposições legais e regras coletivamente negociadas surgiram, em boa parte, como resposta a um outro tipo de desigualdade estrutural que se tornou mais aguda a partir da década de oitenta: a desigualdade existente entre trabalhadores e empresários. Foi em reconhecimento desta disparidade e, em vários casos, devido a lutas sociais em defesa dos trabalhadores, como atores individualmente mais fracos neste mercado, desde o século XIX foram introduzidas normas para proteger direitos trabalhistas e limitar o alcance da autorregulação do mercado, a exemplo das reduções da jornada de trabalho. Também foi formalizado o direito à organização sindical e à negociação coletiva. A criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, foi a expressão global do reconhecimento da necessidade de normatizar o mercado de trabalho, por ser um espaço inerentemente desigual.

Outras desigualdades relacionadas ao mercado de trabalho tornaram-se mais agudas durante a recente etapa de globalização. Diante da elevada heterogeneidade estrutural do sistema produtivo, observam-se marcadas diferenças nas características do emprego nos diversos setores do mercado de trabalho. Dessa forma, pessoas com características pessoais similares podem ter empregos que diferem marcadamente em termos de renda, acesso à seguridade social e à estabilidade. Ademais, começa a surgir competição entre países, baseada em assimetrias nos direitos e nas condições de trabalho.

Essas diferenças devem-se, em parte, às elevadas brechas de produtividade entre os diferentes setores produtivos (veja capítulo III) e ao fato de que a proteção social e trabalhista abarca uma proporção pequena, e cada vez mais reduzida, da força de trabalho. O restante compõe o vasto setor informal que, na região, representa uma proporção muito alta da população economicamente ativa.

Trabalhadores informais não têm acesso à proteção trabalhista e suas ocupações são caracterizadas por elevada precariedade, baixos rendimentos e escassa proteção social. A sombra da informalidade torna frágil a proteção promovida pelas instituições trabalhistas. Ademais, existe um importante segmento de emprego informal, mesmo em empresas do setor formal, como resultado de estratégias de terceirização destinadas a reduzir custos, as quais isentam os empregadores do cumprimento de normas e deveres em relação a trabalhadores subcontratados.¹

Por último, o mercado de trabalho é composto por grupos diferenciados por gênero e geração, e o acesso ao emprego não é homogêneo. É notório que mulheres, minorias étnicas e jovens de ambos os sexos trabalham em condições claramente menos vantajosas e menos reguladas. Formas seculares de discriminação convergem na segmentação ocupacional horizontal e vertical, fazendo que trabalhadores com capacidades ou responsabilidades semelhantes recebam tratamento e salário diferenciados.² Estes padrões exacerbam desigualdades no mercado de trabalho. Da mesma forma, devido à sua vulnerabilidade, alguns grupos de trabalhadores requerem proteção especial, o que é refletido em normas específicas relacionadas a mulheres gestantes e ao trabalho infantil.

Outra tendência cada vez mais em evidência é a transmissão intergeracional da desigualdade. Certas características do domicílio – sobretudo o nível de escolaridade e a inserção dos pais no mercado de trabalho – influem significativamente nas oportunidades de inserção de uma geração no mercado de trabalho. Conforme será discutido no capítulo VI, é fundamental nivelar o acesso à educação e o êxito escolar, bem como, a aprendizagem oportuna. As políticas que favorecem o desenvolvimento de capacidades, independentemente da procedência pessoal e social, contribuem para reduzir a transmissão intergeracional de desigualdade.

B. Desigualdades e brechas: a eloquência dos dados

1. Evolução dos mercados de trabalho no nível agregado

Em um contexto de baixo crescimento econômico médio e elevada volatilidade, os anos noventa e início da década de 2000, registraram resultados negativos para o emprego e a proteção social dos direitos trabalhistas nos países da América Latina (veja Gráficos V.1 e V.2). Em contraste, o dinamismo do crescimento registrado entre 2003 e 2008 teve impacto favorável sobre os níveis de emprego e desemprego, tendência abruptamente interrompida em 2009 (veja Gráfico V.1).³ No caso dos países do Caribe de língua inglesa, medidas para ampliar o emprego público ganharam força, provocando aumento no déficit fiscal⁴, assim compensando o baixo dinamismo da economia, porém sem que os

¹ Com efeito, a precarização do mercado de trabalho inclui não somente a informalidade, mas também a perda de garantias legais do setor formal. Esta perda de garantias foi produzida por mudanças legalmente estabelecidas (modificações na legislação trabalhista relativas às demissões e aos direitos individuais dos trabalhadores) e por formulações e acordos ilegais no setor formal. Estes últimos ganharam força com a baixa capacidade de fiscalização das inspetorias de trabalho e outros órgãos, cuja função é a aplicação de tais normas. Por último, o enfraquecimento dos sindicatos, especialmente no setor privado, também tem alterado o enfoque dos trabalhadores, que não mais buscam uma legislação que os proteja, mas que faça valer normas existentes.

² Cabe assinalar que a não discriminação também é um princípio-chave no marco regulatório desenvolvido pela OIT.

³ Entre 2003 e 2008, foi registrada melhora da taxa de desemprego, tanto na América Latina (de 11,2% para 7,2% na média simples de 18 países), quanto no Caribe (de 11,3% para 8,0% na média simples de 5 países). Ambas as sub-regiões sofreram visíveis aumentos de suas taxas em 2009 (CEPAL, 2009a).

⁴ Na Jamaica, o número de trabalhadores do setor público expandiu de 90.000 para 120.000 entre 2001 e 2004. Em São Cristóvão e Névis, o emprego no setor público aumentou cerca de 54% no mesmo período, enquanto em Dominica subiu cerca 15%.

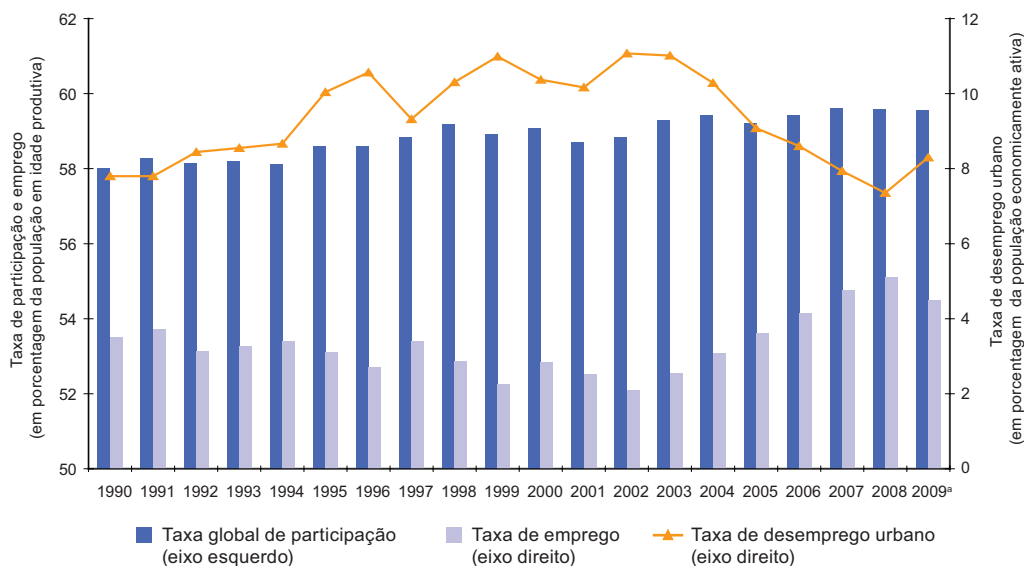
índices de desemprego baixassem, sobretudo entre mulheres e jovens.⁵ Ademais, entre os principais fatores que influenciam os níveis de desemprego na sub-região está a concentração da força de trabalho em setores cuja importância está em rápido declínio, a exemplo da agricultura e, até certo ponto, das manufaturas.

Em termos de geração de novos postos de trabalho, a década de noventa foi de baixo dinamismo na América Latina (veja Gráfico V.1) devido, em parte, aos efeitos da transição demográfica, isto é, a proporção da população em idade produtiva havia atingido um nível proporcionalmente maior da população total. A consequência negativa foi a intensificação do desemprego; e a positiva, a melhoria da razão entre população em idade economicamente ativa e população passiva (ou seja, em idades entre 0 e 15 anos ou acima de 65 anos, consideradas economicamente passivas). Desta forma, com diferenças significativas entre um país e outro, mesmo com um estancamento ou queda da taxa de ocupação (expressa geralmente como porcentagem da população em idade produtiva) a proporção de pessoas ocupadas como porcentagem da população total aumentou (CECCHINI; UTHOFF, 2007).

Cabe assinalar que o aumento da participação feminina no mercado de trabalho também reduziu as taxas de dependência nos domicílios, apesar de esse aumento ter-se dado sem gastos públicos e sem serviços sociais suficientes para compensar as tarefas e os cuidados nas famílias de baixa renda. Este fenômeno tem levado muitas mulheres a exercer dupla jornada de trabalho – uma de trabalho remunerado e outra prestando cuidados aos membros do domicílio. Muitas outras mulheres, sobretudo de famílias pobres, por não dispor de condições para pagar pelos cuidados oferecidos pelo mercado (provedor predominante) não conseguem inserção no emprego, devido às demandas por cuidados em seus próprios domicílios. Isto tem reforçado ainda mais a desigualdade, já que nos domicílios de menor renda, a dificuldade de delegar as tarefas de cuidado, reduz a possibilidade de incorporar um aporte adicional de recursos monetários (CEPAL, 2008a). Conforme poderá ser observado no capítulo VI, o Estado tem hoje papel central na disponibilização de serviços que permitam promover maior igualdade, mediante apoio às tarefas de cuidado em domicílios pobres e vulneráveis, dessa forma, facilitando a inserção da mulher no mercado de trabalho. Este é um pilar-chave da igualdade, visto que aborda simultaneamente a igualdade de gênero, a igualdade de capacidades (ao vincular cuidado com educação pré-escolar) e a redução da desigualdade de rendas domiciliares (ao melhorar a relação provedor-dependente em domicílios de menor renda).

⁵ Nas Bahamas, a taxa de desemprego alcançou 9,1% em 2002 e 7,6% em 2006; em Barbados, passou a 10,3% e 8,7%, respectivamente; em Belize, 10% e 9,4%; na Jamaica, 14,2% e 10,3%; e em Trinidad e Tobago, 10,4% e 8%. No entanto, a crise bateu forte no emprego, produzindo aumento da média de desemprego; de 9,8% para 11,2% na Jamaica entre 2007 e 2009; e de 14,2% para 17,7% em Santa Lúcia, no mesmo período; enquanto em Trinidad e Tobago o desemprego caiu de 5,5% para 5,1% (dados provenientes dos escritórios nacionais de estatística dos respectivos países).

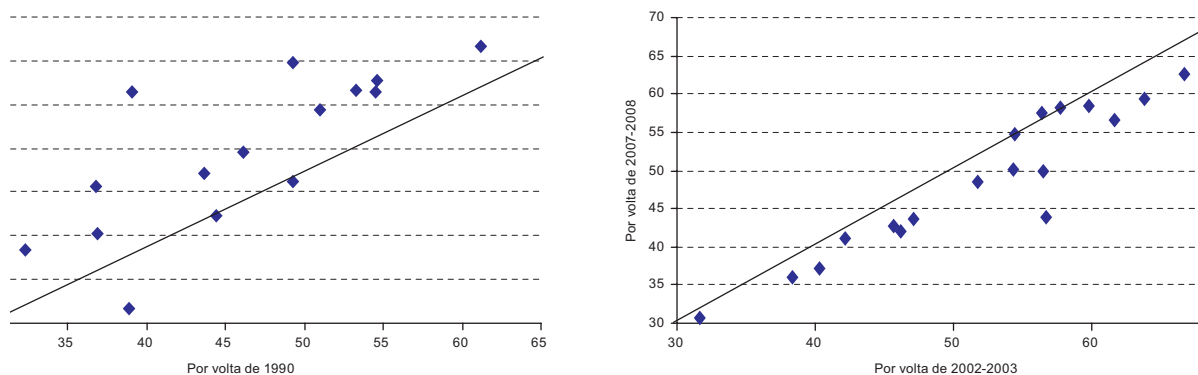
Gráfico V.1
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO,
 EMPREGO E DESEMPREGO, 1990-2009**



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

^a Média.

Gráfico V.2
**AMÉRICA LATINA: POPULAÇÃO URBANA OCUPADA EM SETORES DE BAIXA PRODUTIVIDADE, POR
 VOLTA DE 1990, 2002-2003 E 2007-2008**
 (Em porcentagens da população urbana ocupada)



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

Os salários médios reais do setor formal registraram aumento moderado durante grande parte dos anos noventa, com crescimento anual de 1,3% ao ano (média ponderada) entre 1990 e 1997. Entretanto, devido às repetidas crises que afetaram a região a partir dos últimos anos da década noventa, houve contração de cerca de 0,8% ao ano, em média, entre 1997 e 2003. O pico econômico do período compreendido entre 2003 e 2008 teve impacto apenas moderado sobre os salários reais (cerca de 1,5% ao ano). Conseqüentemente, para o período 1990-2008, o aumento acumulado total foi de apenas 12,2% (cerca de 0,6% ao ano). Por outro lado, houve pouca variação nas médias de rendimentos do trabalho: os dados mostram ligeira redução da média simples para as zonas urbanas de 16 países da região (veja Quadro 21.1 do Anexo Estatístico, em CEPAL, 2009c) de 4,2 linhas de pobreza por volta de 1990, para 4,1 linhas por volta de 2002, recuperando-se para o patamar de 4,2 linhas por volta de 2007.

Em alguns países da região, o aumento dos salários contribuiu para a redução da pobreza durante os últimos cinco anos, enquanto em outros, a melhoria se deu em virtude de maiores níveis de emprego (CECCHINI; UTHOFF, 2007). Não obstante, a renda de grande parte da população ocupada não foi suficiente para superar a pobreza. No período entre 2004 e 2008, cerca de 25% da população urbana ocupada (média simples de 17 países) e de 41% da população rural ocupada (média simples de 16 países) permaneceram abaixo da linha de pobreza (CEPAL, 2009c), demonstrando que os mercados de trabalho carecem da necessária capacidade de inclusão.⁶ Agora, o impacto negativo da atual crise sobre o emprego exacerba essas limitações. Diante dessas evidências, as seções seguintes analisarão a evolução das principais variáveis do mercado de trabalho em termos distributivos.⁷

2. Ampliação da brecha salarial por nível de qualificação

Durante a última década do século passado, a brecha salarial foi ampliada tanto nos países da região quanto nos países altamente industrializados. Conforme sugerem estudos de casos nacionais e estudos comparativos, houve aumento, sobretudo, nas rendas dos trabalhadores mais qualificados, o que ampliou a brecha entre estes e a população ocupada de menor escolaridade.⁸ A propósito, a brecha entre a população ocupada de escolaridade intermediária e aquela de menor escolaridade não registrou aumento, fato atribuído a claro aumento da participação da mão de obra de escolaridade média.

A ampliação das disparidades de renda surpreendeu aqueles que previam que a globalização – mediante maior divisão internacional do trabalho e abertura de nichos de oportunidades e um mercado que, a nível global, designaria fatores a partir das reformas econômicas (sobretudo as comerciais, financeiras e laborais) – provocaria aumento da demanda por mão de obra menos qualificada na América Latina e no Caribe. Esta visão, conforme discutido no capítulo III, ignorou as exigências da convergência produtiva e a importância estratégica de incorporar avanços tecnológicos para aumentar a produtividade da economia. Em outras palavras, essa visão consagrava um tipo de

⁶ A emigração laboral massiva de cidadãos latino-americanos e caribenhos das últimas décadas reflete, em grande medida, a necessidade das famílias de contar com remunerações (ou remessas de numerário) que permitam suprir suas necessidades básicas.

⁷ Não há referência quanto à distribuição funcional da renda, apesar de desempenhar papel importante na desigualdade total. Harrison (2002) descobriu que, entre os anos sessenta e noventa, a proporção do fator trabalho na distribuição primária baixou nos países pobres. Segundo Rodríguez e Ortega (2001), a abertura comercial favoreceu a participação do capital no PIB, devido ao fato de a crescente competência ter enfraquecido o poder de negociação dos sindicatos. Lindenboim, Granha e Kennedy (2005) analisaram o caso argentino e encontraram uma tendência regressiva no período 1993-2004.

⁸ Veja os estudos nacionais em Robbins (1994), Beir, Rojas e Vergara (1999), Harrison e Hanson (1999), López-Acevedo (2001), Pavcnik e outros (2002), Altimir, Beccaria e González Rozada (2002), Arabsheibani, Carneiro e Henlei (2003), Feliciano (2001), Gindling e Robbins (2001), Gasparini (2003). Veja estudos comparativos em Lora e Olivera (1998), Behrmam, Birdsall e Szekely (2000), Taylor e Vos (2001), BIDE (2003) e Contreras e Gallegos (2007).

desenvolvimento na América Latina especializado em mão de obra de baixo custo que, conforme apresentado neste documento, reforça os círculos viciosos do subdesenvolvimento em vez de ativar círculos virtuosos que propiciam o desenvolvimento. O que mais surpreendeu os defensores do referido modelo foi que este se comprovou incapaz de gerar emprego e de reduzir disparidades de renda, com base na abundância de mão de obra de baixa qualificação. Pelo contrário, a década de noventa foi caracterizada pelas elevadas taxas de desemprego em muitos países da região e por nítida ampliação de disparidades de salários e de condições de trabalho. Assim, as reformas não propiciaram aumento do emprego nem de renda, tampouco aumento de postos de trabalho para mão de obra menos qualificada e, muito menos, convergência em bem-estar por meio da maior equidade no mercado de trabalho.

As evidências empíricas mostram o equívoco das suposições a que nos referimos. Provavelmente, dado o aumento da oferta de mão de obra qualificada durante as últimas duas décadas, a demanda voltou a privilegiar trabalhadores com maior nível de escolaridade. Também no comércio exterior, os resultados foram bem diferentes do esperado. Contrariando as suposições dos defensores das reformas da década de noventa, as vantagens comparativas de muitos países da região não se baseariam na mão de obra de baixa qualificação (devido à sua posição intermediária a nível global), mas nos recursos naturais (DE FERRANTI et al., 2002). Dessa forma, a abertura comercial não beneficiou trabalhadores menos qualificados, mas sim a importação de bens de capital, e com isso, a adoção de pautas tecnológicas dos países altamente industrializados, replicando a tendência da demanda em favor da mão de obra mais qualificada. A isto se agrega a concorrência de países de fora da região com enormes contingentes de mão de obra com baixo nível de qualificação e salários (FREEMAN, 2005a).⁹

Alguns analistas argumentam que as políticas macroeconômicas, sobretudo as políticas cambiais e monetárias, podem exercer impacto desfavorável sobre os preços relativos, por aumentarem o custo de mão de obra em relação ao capital (LORA; OLIVERA, 1998; RAMÍREZ; NÚÑEZ, 2000). Fatores institucionais, como queda ou congelamento do salário-mínimo e enfraquecimento dos sindicatos, também podem ser fatores relevantes (CORTÉZ, 2001).

Conforme mostrado no Quadro V.1, durante os anos noventa, a renda dos trabalhadores mais qualificados (com mais de 12 anos de escolaridade) melhorou, em comparação com outros grupos de escolaridade. Esta ampliação da brecha foi observada tanto para os assalariados quanto para a população ocupada total, tanto para homens quanto para mulheres.

⁹ A abertura comercial pode ter contribuído especificamente para o aumento da brecha salarial em casos como o da Colômbia, no qual a redução de tarifas foi maior em setores intensivos em mão de obra com baixa escolaridade; consequentemente, enquanto a proteção permitia certa distribuição de renda a esses trabalhadores, com a abertura sofreram marcadas perdas salariais (GOLDBERG; PAVCNIK, 2001). Em outros casos, os estudos atribuem à abertura comercial impacto negativo modesto no aumento da lacuna salarial (FELICIANO, 2001; ACOSTA; MONTES ROJAS, 2002; GALIANI; PORTO, 2006).

Quadro V.1

**AMÉRICA LATINA: RENDA DO TRABALHO DE OCUPADOS URBANOS
TRABALHANDO ENTRE 35 E 45 HORAS POR SEMANA, SEGUNDO NÍVEL
DE ESCOLARIDADE, HOMENS E MULHERES ^a**
(Média simples de 15 países, 9 a 12 anos de escolaridade=100)

Período	Anos de escolaridade	Ocupados			Assalariados		
		Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Por volta 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
	Acima de 12	182,2	193,0	165,6	177,5	190,6	162,6
Por volta 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
	Acima de 12	215,5	229,0	206,3	205,7	219,0	196,8
2006-2008	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
	Acima 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.

^a Para controlar o duplo efeito de que, em média, mulheres trabalham menos horas (maior renda por hora e menor renda total em contratos de meio expediente), o cálculo se limitou a considerar jornadas “intermediárias”, suprimindo os valores atípicos.

Entretanto, conforme mostra o Quadro V.1, a ampliação da brecha salarial foi interrompida, passando, nos últimos seis anos, a diminuir paulatinamente.¹⁰ As rendas relativas dos trabalhadores mais escolarizados baixaram em comparação com as dos menos qualificados, ainda que não tenham recuperado os níveis registrados no início dos anos noventa. Cabe assinalar que - com mudanças muito pequenas em ambas as fases - no caso dos assalariados, a lacuna entre os menos qualificados e o grupo com 9 a 12 anos de escolaridade teve leve redução entre o início dos anos noventa e o período 2006-2008 (de 68,1% para 72,6%), mas manteve-se estável para o conjunto mais amplo da população ocupada. À luz de recentes tendências no campo da educação, uma possível interpretação seria que o aumento da oferta de mão de obra com escolaridade média e, na década atual, superior incide como fator de redução das rendas relativas do grupo com maior escolaridade.¹¹

3. Aspectos distributivos da estrutura produtiva

Outro aspecto relevante em termos de resultados distributivos é a geração de emprego por setor. Durante os anos noventa a participação dos setores de baixa produtividade no emprego urbano subiu de 47,2% por volta de noventa, para 50,8% por volta de 2002, caindo de novo para 47,4% por volta de 2007.¹² Esta moderada redução recente reflete maior dinamismo econômico nos últimos anos e,

¹⁰ Os dados apresentados no Quadro V.1 não permitem estabelecer se as disparidades mudaram devido a uma melhora do salário dos menos qualificados ou a um piora do salário dos mais qualificados. A evidência da CEPAL (2009c) indica que uma parte da convergência se deve a uma redução do salário médio dos mais qualificados. No período compreendido entre 2003 e 2008, a equiparação é responsável, sim, pela melhoria salarial dos setores menos qualificados.

¹¹ Se em lugar da média simples forem utilizadas as médias, as mesmas tendências serão observadas para a população ocupada no total; porém, no caso dos assalariados, a lacuna salarial entre os mais qualificados e o grupo seguinte sofrerá leve ampliação. Monsueto, Machado e Golgher (2006) assim como Castro Lugo e Huesca (2007) e Airola e Juhn (2008) detectam, no Brasil e no México, uma redução recente da desigualdade salarial por nível de escolaridade.

¹² Média simples de 15 países calculada com dados do CEPAL (2009c), Quadro 18 do Anexo Estatístico.

apesar da indisponibilidade de dados comparativos, é de supor que a retração econômica de 2009 tenha interrompido este processo. Conforme argumentado no capítulo III, é imprescindível reforçar esses processos com políticas de desenvolvimento produtivo.

A relativa debilidade da geração de emprego produtivo durante os anos noventa pode também ser observada na ampliação da brecha de receita entre os segmentos produtivos. Entre o início da década de noventa e por volta de 2002, os salários médios das microempresas caíram em relação aos salários médios das pequenas, médias e grandes empresas, de 73% para 62%. A queda das rendas dos trabalhadores autônomos (não profissionais, não técnicos) foi ainda maior, diminuindo de 99% para 73%, em relação aos salários médios pagos pelas pequenas, médias e grandes empresas. Em contraste, nos anos seguintes (até por volta de 2006) – período em que a geração de emprego assalariado em empresas formais foi dinamizada –, estas disparidades pararam de ampliar e registraram leve diminuição, cerca de 66% no caso das microempresas e de 75% no caso dos trabalhadores autônomos.¹³

4. Aspectos de qualidade

Entre 2000 e 2007, a porcentagem da população ocupada urbana com proteção social, incluindo cobertura de saúde, pensões, ou ambas, subiu de 54,5% para 60,8%.¹⁴ Esses ganhos refletiram não apenas a expansão econômica e o aumento do emprego no setor formal durante este período de crescimento relativamente elevado, mas também menor incidência de arranjos informais em empresas do setor formal.¹⁵ Em vários países, melhorias na fiscalização e controle também contribuíram para esse resultado.¹⁶

A volatilidade do crescimento econômico é também claramente refletida nos padrões de inserção no mercado de trabalho (veja Gráfico V.1). A cada crise, entre meados dos anos noventa e início da década de 2000, o desemprego aumentou sem que houvesse recuperação antes da eclosão de uma nova crise. Em alguns países, reformas das leis trabalhistas facultaram a aplicação de contratos de trabalho de prazo determinado, o que conduziu a uma “flexibilização na margem” (TOKMAM; MARTÍNEZ, 1999), provocando maior instabilidade no emprego formal. Daí a importância, conforme ressaltado no capítulo II, da aplicação de instrumentos macroeconômicos para reduzir a vulnerabilidade frente à volatilidade global e seus impactos negativos sobre o emprego e o bem-estar. De forma complementar, será indispensável assegurar que a legislação trabalhista impeça que a flexibilização das normas seja aproveitada, por setores com maior poder econômico, para fragilizar o emprego e diminuir custos. Uma maior sustentabilidade macroeconômica e normas adequadas para proteção do emprego, capazes de prevenir contra fragilização em tempos de crise, são duas faces da mesma moeda, no que tange ao direito ao trabalho digno.

Em geral, as empresas privilegiam a estabilidade de seus funcionários mais qualificados e especializados, enquanto aos menos qualificados oferecem apenas modalidades mais flexíveis, com menor proteção trabalhista e contratos de prazo determinado sem cláusulas de indenização, ou mesmo a subcontratação (ECHEVERRIA et al., 2004). É cada vez maior o número de contratos de prazo determinado, de maneira que os que ingressam no mercado de trabalho encontram um cenário complexo, instável e com perspectivas incertas quanto às suas trajetórias de carreira (AUER, 2007; WELLER, 2006).

¹³ Cálculo com dados das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

¹⁴ Dados ponderados (OIT, 2009c, Quadro 8 do Anexo Estatístico). Segundo a mesma fonte, a proporção da população ocupada com seguro-saúde aumentou de 52,1% para 58,4%, e a da população ocupada com cobertura por sistema previdenciário, de 50,1% para 52,8%. Em alguns países, o número de participantes de sistemas de seguridade social cresceu notavelmente entre 2003 e 2008. Por exemplo, no Brasil, no Chile, em Costa Rica e no Panamá, este número aumentou acima de 30%; na Argentina, Nicarágua e Uruguai, elevou-se acima de 50%. Outros países, como Guatemala e México, registraram crescimento menor desta variável, entre 10% e 20%.

¹⁵ Entre 2005 e 2007, o emprego assalariado informal no setor formal baixou de 36,9% para 31,6% (média de cinco países) (OIT, 2008).

¹⁶ No caso do Brasil, veja Simão (2009).

5. Inserção de grupos menos privilegiados no mercado de trabalho

Conforme mostrado no Quadro V.2, a taxa de participação de mulheres urbanas no mercado de trabalho registrou crescimento expressivo durante os anos noventa; porém, no período mais recente, este aumento foi menor. Grande parte desse crescimento corresponde ao aumento na escolaridade das mulheres, pois há elevada correlação entre este índice e a taxa de participação feminina no mercado de trabalho. Em contraste, durante o mesmo período, a participação de mulheres menos escolarizadas aumentou apenas moderadamente e, no período mais recente, estancou¹⁷, evidenciando sérios obstáculos à inserção dessas mulheres no mercado de trabalho.

Quadro V.2

AMÉRICA LATINA: INDICADORES DA INSERÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO

	Taxa de participação urbana (14 países)						Taxa de desemprego urbano (14 países)		Participação em empregos em setores de baixa produtividade (13 países)	
	Total mulheres	0 a 3 anos de escolaridade	4 a 6 anos de escolaridade	7 a 9 anos de escolaridade	10 a 12 anos de escolaridade	13 ou mais anos de escolaridade	Total mulheres	Razão mulheres/ homens	Total mulheres	Razão mulheres/ homens
Por volta de 1990	43	32	40	38	51	66	8,8	122,5	53,5	124,3
Por volta de 2002	51	36	46	46	55	71	12,7	132,1	55,1	115,9
2007- 2008	52	35	45	44	55	72	8,4	141,7	52,0	118,4

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

Conforme mostrado no Quadro V.2, o recorte por gênero mostra que as condições de acesso ao mercado de trabalho e ao emprego produtivo permanecem bastante desiguais (PIRAS, 2004). Essas desigualdades podem ser reflexo de relações sociais que atribuem à mulher papel centrado nas tarefas relacionadas à reprodução, perpetuando disparidades na propriedade de ativos, da institucionalidade do mercado de trabalho projetado para perpetuar o papel do homem como responsável pelo sustento da família e de outros mecanismos claramente discriminatórios (GIOSA; RODRÍGUEZ, 2009).¹⁸ Essa disparidade de gênero nas condições de trabalho é inquietante, pois o grande contingente de mulheres que atualmente ingressa no mercado de trabalho se converte em uma reserva de mão de obra susceptível à exploração, em condições que contrariam não apenas a legislação trabalhista, mas também conquistas legislativas sobre igualdade de gênero. A assimetria nas condições de trabalho entre homens e mulheres representa duplo obstáculo à igualdade de direitos.

¹⁷ Nas zonas rurais, sobre as quais há menos informações para uma comparação histórica, entre meados dos anos noventa e meados da década de 2000, a taxa de participação das mulheres subiu de 42% para 46% e a lacuna de participação das mulheres de diferentes níveis de escolaridade registrou moderada redução (média simples de 12 países) (CEPAL, 2009c).

¹⁸ Atal, Ñopo e Winder (2009) encontram uma lacuna de cerca de 10% nos rendimentos por hora de homens e mulheres na América Latina. Entretanto, a lacuna salarial é ainda maior (19,5%) se incluídas as variáveis observáveis que muitas vezes incidem sobre os salários relativos, como o nível de escolaridade

A taxa urbana de desemprego feminino refletiu a evolução das economias da região, com expressivo aumento entre 1990 e 2003 e posterior declínio ao nível registrado no início dos anos noventa. Entretanto, conforme indicado no quadro, as mulheres sofreram mais que os homens com o aumento do desemprego e se beneficiaram menos de seu declínio posterior, de maneira que a brecha de desemprego entre mulheres e homens aumentou em ambas as fases.¹⁹

A inserção das mulheres nos setores de baixa produtividade do mercado refletiu a evolução da economia regional, com aumento no início dos anos noventa e posterior declínio. Nesse caso, a disparidade entre mulheres e homens caiu na primeira fase, talvez refletindo a pressão sobre muitos homens que, como principais provedores do domicílio, se viram obrigados a aceitar qualquer atividade, ainda que de baixa produtividade. O pico econômico posterior reverteu parcialmente esta diminuição da disparidade entre mulheres e homens.

Conforme mostrado no Quadro V.3, a disparidade de rendas entre homens e mulheres registrou queda na década de noventa (tanto para as assalariadas, quanto para o total de mulheres ocupadas), o que pode ser observado não apenas no valor total como também em cada um dos três grupos de escolaridade. Em contraste, durante a década de 2000, a lacuna diminuiu ligeiramente no geral e aumentou para vários dos grupos de escolaridade.

Estudos mostram que a discriminação salarial de minorias étnicas persiste, apesar de uma diminuição dessa disparidade registrada durante os anos noventa (OIT, 2007, Apud ATAL; ÑOPO; WINDER, 2009, p. 10). Também há evidências de discriminação salarial por origem social.²⁰ Jovens de ambos os sexos enfrentam problemas específicos de inserção no mercado de trabalho, apesar de ser um grupo heterogêneo com opções de emprego que variam de acordo com a faixa etária, escolaridade, gênero, características do domicílio, local de residência e pertencimento a grupos étnicos específicos (CEPAL; OIJ, 2008). A baixa escolaridade impõe sérias limitações às opções de inserção atual e futura de jovens no mundo do trabalho, confinando-os a empregos de baixa qualidade e rendimentos, em setores de baixa produtividade, com poucas perspectivas de ascensão profissional.

¹⁹ A crise de 2009 teve, pelo menos inicialmente, um impacto diferente, uma vez que, na maioria dos países, o desemprego cresceu mais para os homens que para as mulheres (CEPAL; OIT, 2009a).

²⁰ Núñez e Gutiérrez (2004) identificam, no caso chileno, uma alta brecha salarial relacionada à origem socioeconômica dos indivíduos. Gaviria, Medina e Palau (2007) registraram na Colômbia baixos níveis salariais entre pessoas com nomes atípicos, em uma correlação com domicílios dos estratos sociais mais baixos.

Quadro V.3
**AMÉRICA LATINA: RENDA DO TRABALHO DE MULHERES URBANAS OCUPADAS,
 TRABALHANDO ENTRE 35 E 45 HORAS SEMANAIS,
 COMPARADA À DOS HOMENS, POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE**
(Média simples de 15 países)

Período	Anos de escolaridade	Ocupadas	Assalariadas
Por volta de 1990	Até 8	66,2	71,9
	9 a 12	76,5	82,4
	Acima de 12	64,9	69,7
Total		73,9	81,8
Por volta de 2000	Até 8	70,6	75,3
	9 a 12	77,1	82,5
	Acima de 12	69,7	74,7
Total		78,6	86,1
2006-2008	Até 8	67,8	76,1
	9 a 12	74,9	80,0
	Acima de 12	71,5	74,2
Total		80,2	86,5

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

O desemprego juvenil traz grandes prejuízos, especialmente aos países do Caribe de língua inglesa. As estatísticas mostram que, na Jamaica, em 2009, o desemprego médio estava em torno de 11,2% para a população economicamente ativa (PEA) mas que, para a faixa etária de 14 a 19 anos, alcançava 39,7%. Em Trinidad e Tobago, estas taxas foram de 5% e 13%, respectivamente. A alta incidência de desemprego juvenil é fator que induz os jovens a emigrar em busca de maiores oportunidades de emprego em outros países, o que contribui para a escassez de pessoas com capacidades necessárias para aumentar a produtividade e diversificar a estrutura produtiva das economias caribenhas. Ademais, o desemprego juvenil coincide com aguda desfiliação institucional (isto é, alta porcentagem de jovens que não estudam nem trabalham) e com altíssimos níveis de trabalho informal entre os jovens, o que constitui grande fator de risco para o aumento da criminalidade nos países do Caribe.²¹

C. Tendências futuras

A seção anterior faz comparações entre a década de noventa e a de 2000. Durante os anos noventa, a estrutura do emprego piorou e os novos postos de trabalho se concentraram em setores de baixa produtividade, o que veio acompanhado do crescimento da taxa de desemprego e da ampliação de algumas disparidades salariais, especificamente entre a população ocupada de diferentes níveis de escolaridade e pertencentes a distintos segmentos produtivos. Por outro lado, a disparidade na

²¹ Em alguns países do Caribe, o setor informal absorve quase metade da força de trabalho, sendo que as mulheres predominam neste setor da economia.

taxa de participação no mercado de trabalho e a brecha salarial entre mulheres e homens diminuiu. Durante a fase de crescimento econômico relativamente robusto, o padrão de geração de emprego mudou, apresentando maior concentração nos setores de média e alta produtividade, gerando efeitos positivos sobre a relação entre emprego e proteção social. Houve ainda uma inflexão na dinâmica da brecha salarial entre a população ocupada de alta e baixa escolaridade que, ao invés de continuar aumentando, diminuiu ligeiramente. Ademais, não foi registrada nenhuma redução na brecha salarial entre mulheres e homens, e a tendência de aumento da participação feminina no mercado de trabalho foi interrompida. Apesar de alguns avanços registrados, diversos fatores demonstram a persistência de desigualdades nos mercados de trabalho.

Vislumbrando o futuro, é necessário considerar um conjunto de fatores que concorrem na dinâmica dos mercados de trabalho, resumidos a seguir:

- i. Para muitos países da região, as tendências demográficas ainda oferecem uma “janela de oportunidades” transitória que deve ser aproveitada. O aumento da proporção da população em idade produtiva em relação à população total pode contribuir para a redução da pobreza. Entretanto, para aproveitar essa oportunidade, é imprescindível gerar empregos em quantidade e qualidade suficientes para uma população em idade produtiva cuja magnitude, nos próximos anos, tende a alcançar seu pico histórico antes de começar a diminuir devido, ao envelhecimento da população. Para capitalizar este ativo demográfico, são necessárias ativas políticas produtivas (veja capítulo III) e de emprego, algumas das quais serão abordadas nas próximas seções.
- ii. O argumento anterior também é válido em relação à tendência de aumento da participação feminina no mercado de trabalho. A participação de mulheres no mercado de trabalho manifesta grandes disparidades segundo o estrato socioeconômico, com taxas muito baixas nos quintis inferiores e mais elevadas nos superiores. Recentemente, esta disparidade tem-se reduzido, o que em alguns países representa um fator adicional de redução da pobreza. Entretanto, a inserção no mercado de trabalho de mulheres de baixa escolaridade formal e provenientes de domicílios de baixa renda é caracterizada por elevada precariedade, exigindo mecanismos que reforcem tanto o acesso ao mercado de trabalho quanto a produtividade e as rendas provenientes do trabalho (WELLER, 2009b).
- iii. Outra tendência que exercerá notável influência, pelo lado da oferta, na futura evolução dos mercados de trabalho é a expansão dos sistemas educacionais. Apesar da persistência de amplas disparidades no desempenho de alunos segundo o nível socioeconômico da família de origem, conforme será observado no capítulo VI, a expansão da cobertura e a maior permanência de jovens no sistema educacional estão transformando o perfil da oferta de empregos, ao mesmo tempo que os níveis de qualificação alcançados são cada vez mais elevados. Para que essa tendência favoreça a evolução produtiva e a competitividade das economias da região e reduza as disparidades salariais, são indispensáveis políticas de convergência produtiva, conforme assinalado no capítulo III. Dessa forma, beneficia-se tanto a produtividade quanto a igualdade sistêmica. O fortalecimento da qualidade da educação infantil, a ampliação do ciclo da educação pré-escolar e a universalização da conclusão do ensino médio – acoplados a profundas melhorias na qualidade da educação – poderiam contribuir para este processo, conforme será discutido no capítulo VI.
- iv. Do lado da demanda, as evidências mostram que a composição setorial do crescimento é relevante para as características da geração de emprego e sua consequente contribuição para a redução da pobreza (GUTIÉRREZ et al., 2007). Nesse sentido, é provável que, a longo prazo, a tendência de queda (relativa ou até mesmo absoluta) do emprego agropecuário se mantenha. Em vista das características médias dessa modalidade de emprego, esta redução deve ter impacto favorável em termos de igualdade, desde que jovens de áreas rurais recebam uma educação que os qualifique para desempenhar

atividades produtivas não agropecuárias e que sejam criados empregos capazes de absorver essa mão de obra e promover transformações estruturais.

- v. Durante as últimas décadas, a geração de novos empregos centrou-se no setor terciário, tendência que deverá continuar. Entretanto, o emprego neste setor é muito heterogêneo, já que inclui toda a grande massa de ocupações informais (sobretudo no comércio e serviços pessoais), bem como atividades de elevada produtividade e indicadores positivos de qualidade. Os primeiros se expandem em períodos de baixo crescimento econômico, enquanto os segundos – relacionados à modernização da estrutura produtiva, à expansão dos serviços públicos e a um aumento dos níveis de investimento – crescem em períodos de expansão e com ela contribuem.
- vi. A análise global indica que, na região como um todo, o emprego no setor manufatureiro tende a baixar sua participação no emprego total. Entretanto, essa modalidade de emprego continuará desempenhando papel-chave para a evolução da produtividade e competitividade da região e, em condições adequadas, continuará crescendo em termos absolutos. Conforme apresentado no capítulo III, as políticas que favorecem a intensificação dos processos de inovação e a redução das disparidades de produtividade interna serão os principais elementos desse processo.
- vii. Conforme mencionado no capítulo III, estas ações devem ser complementadas com políticas e investimentos públicos muito mais enérgicos para fomentar aumentos de produtividade, com vista à manutenção da capacidade das pequenas e médias empresas de gerar emprego, mas, ao mesmo tempo, focalizando a redução das disparidades de produtividade em relação às grandes empresas. Para diminuir a heterogeneidade estrutural e, ao mesmo tempo, as disparidades de inclusão social, é essencial que esses esforços sejam redobrados. Enquanto a grande massa de empregos for gerada por um setor cuja produtividade está muito abaixo da média dos setores mais dinâmicos da economia, a divergência produtiva reproduzirá, sistematicamente, disparidades em todas as áreas. Esta divergência não desaparecerá da noite para o dia. Aliás, a menos que sejam empreendidos esforços financeiros e de fortalecimento institucional muito mais sólidos, nada será alcançado pois, conforme apresentado no último capítulo do presente documento, serão necessários pactos sociais especificamente direcionados ao equacionamento dessas disparidades produtivas.
- viii. No que diz respeito a salários, cabe considerar a grande duplicação da força de trabalho global (FREEMAM, 2005a) como consequência da incorporação ao mercado mundial, tanto dos países da antiga União Soviética, quanto de países asiáticos como China e Vietnã, que vêm exercendo acentuada pressão para a diminuição dos salários. É, portanto, preciso fortalecer os mecanismos que assegurem que a evolução da produtividade seja repassada aos rendimentos do trabalho, isto é, que aumentos de produtividade se traduzam em melhores salários. Este é um dos aspectos da proteção trabalhista, cujo funcionamento precisa ser analisado no contexto da nova realidade dos mercados globalizados. Outros aspectos relacionados serão examinados na próxima seção.

D. Políticas para reduzir a desigualdade no mercado de trabalho

O trabalho constitui um eixo central da vida da sociedade. É a atividade pela qual a maioria dos indivíduos gera as rendas necessárias para sustento e bem-estar de suas famílias e o espaço no qual desenvolve significativa parcela de suas capacidades, recebe reconhecimento, amplia sua sociabilidade, exerce seus direitos de negociação e forja um sentido de tratamento justo. Representa também o *locus* no qual a proteção e a estabilidade social são formalizadas.

Estes múltiplos sentidos e benefícios do trabalho não se dão automaticamente. Ao contrário, são fruto de longo processo de desenvolvimento produtivo, negociação de conflitos e conquistas

coletivas. A esta diversidade de sentidos soma-se o trabalho como uma gama de canais de inclusão social. Estes canais, conforme será discutido a seguir, apesar de fracos na América Latina, têm história e merecem um futuro.

A geração de empregos de qualidade para todos, conforme explicitado na Meta 1B do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio²², está estreitamente associada a outras duas metas: desenvolvimento econômico, visto que somente as economias com crescimento sustentado e produtividade crescente são capazes de gerar empregos de qualidade na quantidade necessária; e inclusão social, pois somente em uma conjuntura de menor exclusão e segmentação, o acesso a empregos de qualidade para toda a força de trabalho será possível. Com estes objetivos em mente, é imprescindível a presença de instituições que estabeleçam e promovam a proteção social e trabalhista.

1. A institucionalidade trabalhista em debate

A institucionalidade trabalhista compreende o conjunto de regras que orientam o comportamento dos atores no mercado de trabalho, que é composta por regulações de mercado, leis e acordos negociados. Em termos de estruturas institucionais, a região é caracterizada por significativas diferenças.²³ Apesar de não existir um único sistema ótimo, tendo em vista as características específicas do mercado de trabalho, é preciso que as instituições persigam dois objetivos (CEPAL, 2009f).²⁴ *i*) funcionamento eficiente do mercado de trabalho, com pleno respeito aos direitos;²⁵ e *ii*) proteção de trabalhadores como atores estruturalmente mais fracos, sobretudo os grupos vulneráveis com problemas especiais de inserção produtiva no mercado de trabalho.

É grande o desafio de adequar o sistema de proteção trabalhista para que possa cumprir com seus objetivos de maneira sustentável, em um contexto econômico e social em constante evolução. As mudanças resultantes da incorporação de novas tecnologias e os desafios da competitividade, tanto sistêmica quanto dentro das empresas, exercem pressões a favor de maior flexibilidade produtiva. Nesse contexto, surge a disjuntiva sobre a regulação do mercado de trabalho. Uma maior flexibilidade do mercado de trabalho fortalece a capacidade de ajuste a curto prazo, mas tende a resultar em contratos de curta duração e em maior instabilidade nos postos de trabalho, enquanto o desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades e a orientação ao crescimento da produtividade requerem maior estabilidade no emprego. Dessa forma, a eficiência do mercado de trabalho exige adaptabilidade curto prazo e produtividade longo prazo.

Durante as últimas décadas, muitos países da região empreenderam reformas para ajustar o sistema de proteção trabalhista (WELLER, 2009a). Algumas dessas reformas objetivavam desregular e flexibilizar o mercado de trabalho, contudo, em geral, as expectativas em matéria de geração de emprego não foram cumpridas (STALLINGS; PERES, 2000; BID, 2003) e seu desenho foi duramente questionado após mudança do contexto político em que foram implementadas. Atualmente, o consenso majoritário vê com desconfiança a tese de que uma desregulamentação radical dos mercados de trabalho possa ter efeito favorável sobre o emprego (FREEMAM, 2005b).

As posições no corrente debate sobre institucionalidade e flexibilidade do trabalho continuam divergentes (CEPAL, 2009f). No marco desse debate, ainda não foi alcançado consenso acerca dos

²² Meta 1B: Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens.

²³ Os sistemas de proteção do trabalho dos países do Caribe têm origens que os diferenciam dos latino-americanos (DOWNES, 2006 e 2009).

²⁴ Veja Auer (2007) e suas referências a autores que argumentam nessa mesma linha. Freemam (2009) destaca que a OCDE também reconheceu recentemente que diferentes sistemas de proteção do trabalho podem ser efetivos.

²⁵ A eficiência de um mercado de trabalho implica não somente a ausência de rigidez e distorções, mas também a capacidade de incluir mais trabalhadores e a possibilidade de repartição de lucros provenientes da produtividade pelos agentes.

critérios para promover maior eficiência no funcionamento do mercado de trabalho, sem exacerbar a precariedade do emprego. Por esse motivo, deve-se evitar fórmulas descontextualizadas e buscar áreas específicas nas quais gargalos ao bom funcionamento do mercado de trabalho possam ser sanados.

Portanto, é fundamental examinar o escopo da flexibilidade do trabalho e do contratualismo privado no mundo do trabalho. Sem dúvida, as formas de organização do trabalho têm dinâmica própria no tempo. Tanto os avanços tecnológicos embutidos na produção quanto as mudanças de organização da sociedade e mesmo as expectativas culturais relacionadas ao trabalho alteram os modos pelos quais o trabalho é regulado e organizado. Isto desestabiliza as rotinas, os relacionamentos no local de trabalho, a mobilidade dos fatores e o binômio liberdade/segurança no mundo do trabalho.

Entretanto, ao assumir a igualdade de direitos e oportunidades na sociedade como valor irredutível, não é aceitável, sob nenhuma premissa, utilizar a flexibilidade para consagrar ou perpetuar relações profundamente assimétricas em matéria de poder de negociação e contratações no marco trabalhista. Quando isto ocorre, assim como no caso de um contratualismo privado sem mediação estatal, relegado à capacidade de negociação dos agentes, a flexibilização se converte em sinônimo de precarização, levando a uma conseguinte piora das condições de trabalho e à ampliação das disparidades sociais, contradizendo a normativa do direito ao trabalho decente, subscrita hoje pela comunidade internacional.

Nesse contexto, é motivo de celebração o fato de os países não terem se valido de medidas de flexibilização das normas trabalhistas, em resposta ao aumento do desemprego provocado pela atual crise. Em situações críticas de crescente desemprego e informalidade, a capacidade dos empregados para negociar condições de trabalho diminui na mesma proporção em que aumenta o poder de negociação dos empregadores. Em outras palavras, é pouco provável que atores privados cheguem a um acordo que produza resultados positivos no mundo do trabalho, sem a presença mediadora do Estado ou de normas trabalhistas. Isso porque, durante épocas de crise, os sindicatos tendem a perder força, e as margens de lucro dos empregadores a ampliar, sem que haja contrapartida em termos de garantias de emprego e renda, nem mesmo a curto prazo. Assim, tem-se que o contratualismo privado não é uma boa solução em países emergentes, devido aos problemas de legitimidade e estabilidade dos contratos. Existem casos bem documentados em que a vulnerabilidade dos trabalhadores aumentou, resultando em perdas acentuadas de bem-estar e em uma concomitante ampliação de disparidades sociais. O modelo de flexibilização em países europeus, por exemplo, é bem diferente, devido à existência de sistemas de proteção social de ampla abrangência, nos quais pactos tripartites (entre Estado, sindicatos e empresários) são elemento medular dos processos de negociação, no que tange às condições de trabalho, garantias e direitos, e divisão de custos e benefícios entre as partes.

2. Segurança econômica e inclusão no mercado de trabalho: capacidades, representação, rendas e qualidade do trabalho

A proteção dos atores estruturalmente mais fracos do mercado de trabalho tem muitos componentes. A OIT utiliza um conceito diferente, porém similar, de segurança econômica (2004a) de acordo com o qual identifica sete componentes relevantes:

- segurança de renda, referente ao nível e aos mecanismos de pagamento de salários e de auxílios financeiros no caso de perda de emprego;
- segurança do mercado de trabalho, referente aos níveis de ocupação almejados por políticas de pleno emprego;
- segurança do emprego, referente a empregos atuais, protegidos e de tempo integral;
- segurança do trabalho, referente a normas de saúde e segurança no local de trabalho, necessárias para evitar doenças ocupacionais e acidentes do trabalho;

- segurança de capacidades, referente à possibilidade de adquirir conhecimentos e habilidades necessários para exercer o trabalho;
- segurança do posto de trabalho, referente à oportunidade de ascender na carreira, e
- segurança da representação, referente aos níveis de organização e negociação coletiva.

Esta variedade de componentes indica que não existe um mecanismo único por meio do qual um sistema institucional poderia oferecer proteção contra a referida insegurança.

Os instrumentos de proteção variam, assim como variam as prioridades em termos do tipo de insegurança contra a qual os países buscam proteção. Ademais, nem todos esses instrumentos têm o mesmo peso em relação à segurança econômica e ao bem-estar dos trabalhadores. Existe uma gama de instrumentos para reforçar diferentes aspectos da segurança econômica:

a) Acesso à capacitação

A oportunidade de receber capacitação é importante para uma primeira inserção no mercado de trabalho, assim como para a recolocação em uma nova função, sobretudo em estruturas produtivas dinâmicas. A capacitação é igualmente importante para que as pessoas que estão trabalhando tenham oportunidade de progredir em suas trajetórias ocupacionais e melhorar sua qualificação para enfrentar novos desafios no mundo do trabalho.

Os países da região têm realizado esforços para ampliar a oferta de capacitação, com maior enfoque em fatores de demanda e amplo leque de instrumentos e conteúdos.²⁶ Entretanto, os sistemas de capacitação têm cobertura limitada, tanto na preparação para o trabalho de quem ingressa pela primeira vez no mercado de trabalho, quanto na educação contínua e no aprimoramento de capacidades de indivíduos economicamente ativos (CEPAL, 2008c, 2009f). Os incentivos à capacitação são mais comuns nas grandes empresas e tendem a beneficiar mais as pessoas com elevados cargos administrativos que os trabalhadores nos setores de produção. O acesso aos programas de capacitação tende a ser bem mais restrito para trabalhadores dos grupos mais vulneráveis.

Em geral, os sistemas de capacitação não se inserem em uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo centrada no aumento contínuo da competitividade sistêmica. Por isso, não geram sinergias entre a inclusão no mercado de trabalho e o desenvolvimento produtivo, ou entre a convergência produtiva e a igualdade social. Conforme observado no capítulo III, estas sinergias não existem nos países da região. A capacitação é um instrumento-chave para melhorar a inserção ao longo da vida produtiva, mas também influi no aumento da produtividade e na competitividade das empresas. Assim, conforme será visto no último capítulo do presente documento, é indispensável um pacto social que favoreça o vínculo entre a capacitação e a igualdade de oportunidades de trabalho, com vista a maior convergência produtiva nas economias da América Latina e do Caribe.

b) Voz, representação e negociação

Os direitos à sindicalização e à negociação coletiva são amplamente reconhecidos por meio da ratificação das respectivas convenções da OIT. A sindicalização e a negociação coletiva tendem a reduzir a desigualdade salarial ao reforçar os salários dos trabalhadores de menor qualificação (CEPAL, 2009f). Entretanto, na América Latina e no Caribe, assim como em outras regiões do mundo, o nível de sindicalização está diminuindo, devido a mudanças na estrutura produtiva e organizacional, motivado também pela prevalência de políticas e práticas antissindicais.²⁷

²⁶ Veja Vera (2009).

²⁷ Vega-Ruiz (2004) apresenta um panorama atualizado da liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva na América Latina.

Nos anos mais recentes, vários países empenharam esforços para fomentar a organização dos segmentos operários. Argumenta-se que os déficits de representação do trabalho mais propiciam uma cultura de confronto conjuntural que de negociação normatizada de demandas, visto que dispersam os trabalhadores, enfraquecendo seu papel no mercado de trabalho. Da mesma maneira, a ampliação de espaços para a negociação coletiva – que deve ser realizada em uma conjuntura de acordo entre as partes – é condição necessária para ajustar as normas trabalhistas às novas condições econômicas.

Este ajuste não implica contornar as normas legais, mas sim direcionar a normatização de forma a assegurar a representação dos trabalhadores, com vista a garantir espaços adequados de negociação e estabelecer pisos mínimos de benefícios e direitos. Essas garantias se tornam indispensáveis em um contexto de elevada informalidade no qual, para alguns estratos produtivos, é sumamente difícil se organizar na forma de sindicato, como ocorre em muitos países da região.

c) Salário-mínimo

O salário mínimo é importante instrumento de proteção dos trabalhadores mais vulneráveis. Depois que, nas décadas de oitenta e noventa, a política salarial cedeu lugar a políticas anti-inflacionárias em muitos países da região, vários governos vem implementando políticas de renda mínima, com vistas a reforçar o poder de compra de domicílios de baixa renda.²⁸ O salário-mínimo tem o potencial de reduzir as desigualdades e a pobreza, ao estabelecer um piso que beneficia os assalariados de rendas mais baixas, inclusive no setor informal (CEPAL, 2009f). De qualquer maneira, a política salarial deve considerar o valor relativo do salário-mínimo de forma a otimizar seu efeito sobre a distribuição e a pobreza (MARINAKIS, 2008). Não obstante, o papel do Estado na política salarial não se limita à fixação administrativa do salário mínimo. Conforme indicado nos capítulos II e III, as condições de trabalho e de renda dos setores mais vulneráveis somente poderão ser melhoradas no marco da macroeconomia e de uma estratégia de Estado explicitamente orientada para o aprimoramento da capacidade do mercado de trabalho de aumentar os salários mais baixos. Isto implica levar em consideração os parâmetros de produção de bens e serviços, os preços das cestas básicas e os custos relativos de mão de obra.

d) Qualidade e formalização do emprego

Um aspecto relevante da inclusão no mercado de trabalho e da qualidade do emprego é o *status* contratual de que gozam os trabalhadores. Não é apenas a população de idade produtiva trabalhando no setor informal que é negativamente afetada, mas também aqueles que não gozam de condições contratuais formais, mesmo trabalhando para uma empresa do setor formal. Alguns países estão tomando medidas para estender a proteção do emprego formal aos trabalhadores terceirizados. Outras medidas incluem a proteção de trabalhadores que exercem atividades produtivas em seu próprio domicílio e empregados domésticos (TOKMAM, 2008).

Durante os últimos anos, em muitos países da região, foram adotadas diferentes medidas para favorecer a formalização de empresas e, mais especificamente, as relações de trabalho. Estas medidas têm o potencial de reduzir a desigualdade no mercado de trabalho, ao estender cobertura da proteção trabalhista a grupos anteriormente excluídos. Entretanto, experiências mostram que a redução dos custos da formalidade – especificamente por meio de menores contribuições aos sistemas de seguridade social – é insuficiente para compensar o aumento de custos que representa a formalização (impostos, licenças e outros encargos). Para que a relação entre custos e benefícios da formalização seja favorável para um número significativo de empresários informais, é necessário que os benefícios sejam bem definidos (por exemplo, acesso a programas de fomento empresarial) e que os custos associados à formalização sejam minimizados (CHACALTANA, 2009a). Programas de estímulo à formalização devem evitar a segmentação, por exemplo, por meio do estabelecimento de normas diferenciadas para

²⁸ Entretanto, não foi assim em todos os países; no Brasil e Chile, por exemplo, já nos anos noventa, os salários mínimos cresceram de forma contínua em termos reais.

trabalhadores de empresas de diferentes setores. Poderiam também instituir mecanismos transitórios de incentivo à formalização para, dessa forma, promover a homogeneização das condições mínimas de trabalho (TOKMAM, 2008).

Por último, vale salientar que certa proporção do trabalho informal não se deve à incapacidade da empresa de cumprir com normas existentes, mas sim a estratégias que visam a reduzir custos e aumentar lucros. Para minar a eficácia destas estratégias, vários países vêm fortalecendo a fiscalização de seus sistemas normativos. Como existe grande zona de ambiguidade em relação às causas do descumprimento das normas existentes – sobretudo nas micro e pequenas empresas – seria aconselhável aplicar uma estratégia voltada para o apoio ao cumprimento futuro dessas normas, ao em vez de focalizar a penalização por descumprimento passado (SCHRANK; PIORE, 2007).

A formalização do trabalho pode ampliar a base contributiva da proteção social, porém, devido à enorme lacuna de cobertura que prevalece na maioria dos países da região, é indispensável fortalecer os sistemas não contributivos (baseados em transferências solidárias) (CEPAL, 2006a) (veja capítulo VI). No horizonte de mais longo prazo, também poderia ser considerada a transferência de uma parcela do ônus dos sistemas contributivos de proteção social para o erário, com o intuito de reduzir os desestímulos à contratação formal, gerados pelos custos trabalhistas não salariais.

e) Inclusão de grupos específicos no mercado de trabalho

Alguns grupos requerem medidas especiais de estímulo para promover sua inserção no mercado de trabalho. Programas que fomentam o acesso de grupos com problemas especiais a tal mercado de trabalho não só melhoram as rendas e as perspectivas dos beneficiários diretos, mas também contribuem para um aumento da produção e, dessa forma, além de impulsionar o desenvolvimento social, promovem o desenvolvimento produtivo.

No caso das mulheres, são indispensáveis políticas que objetivem conciliação entre vida produtiva e vida familiar, para reduzir disparidades de acesso ao mercado de trabalho e melhorar suas condições de inserção (OIT; PNUD, 2009). Mais especificamente, a disponibilização de serviços de atendimento a crianças na primeira infância tem potencial para aumentar a taxa de participação feminina no mercado de trabalho, bem como as rendas das mulheres.²⁹ Há demanda por serviços de atendimento (comunitários, solidários, comerciais ou da rede estatal) que facultem não apenas uma maior socialização de meninos e meninas, mas também que ampliem a disponibilidade das mães para se engajar em atividades produtivas.

Outras medidas incluem contratos específicos que abordem jornadas, expedientes flexíveis, trabalho a distância com os correspondentes direitos trabalhistas, licenças emergenciais, estímulo e facilitação de maior participação masculina nas tarefas de cuidado, assim como incorporação do tema no âmbito da negociação coletiva, a fim de buscar soluções adequadas para setores ou empresas específicas (GIOSA; RODRÍGUEZ, 2009). Com relação às mulheres já inseridas no mercado de trabalho, é preciso avançar na aplicação de medidas que impeçam a discriminação por sexo. Uma legislação efetiva é essencial para acabar com práticas discriminatórias. Mesmo que essas medidas não substituam a imprescindível mudança cultural em relação à divisão de trabalho por gênero e a corresponsabilidade social nas tarefas de cuidado, podem contribuir para antecipar a mudança.

A juventude é outro grupo que enfrenta problemas de inserção no mercado de trabalho. As taxas de desemprego entre os jovens são o dobro, e até o triplo, das taxas de desemprego dos adultos (com grandes variações segundo o nível socioeconômico, educacional e de gênero). Para promover o

²⁹ Na média de cinco países da região, as mulheres sem filhos menores de 6 anos no domicílio têm taxa de participação de 53,5%; enquanto mulheres em cujo domicílio há três ou mais crianças nessa faixa etária, registra-se uma taxa de participação de 43,8% (cálculo próprio, com base nas pesquisas de domicílio dos respectivos países, no marco do projeto conjunto “Melhorando as condições econômicas e sociais e as oportunidades de grupos vulneráveis na América Latina” da CEPAL e do Organismo Sueco de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (OSDI)).

acesso de jovens a empregos de boa qualidade, é preciso fortalecer o sistema educacional e melhorar serviços de capacitação e intermediação. É fundamental oferecer opções que permitam aos jovens que abandonaram a escola retomar seus estudos, se possível com modalidades que facilitem conciliação entre estudo e trabalho, ou bolsas que estimulem sua permanência no sistema educacional ou seu regresso a ele. Ao mesmo tempo, é preciso adaptar e aperfeiçoar instrumentos de capacitação, qualificação e intermediação com empregadores, incentivos à contratação, programas de primeiro emprego e estímulo ao empreendedorismo – incentivos estes que ainda estão apenas engatinhando na região (CHACALTANA, 2009b).

Em resumo, não há um caminho único para reforçar a inclusão no mercado de trabalho e combater as desigualdades existentes nele. A presente seção tem como objetivo identificar algumas áreas nas quais os países da região deveriam concentrar sua atenção. Primeiro, partindo de uma educação de melhor qualidade para todos, é preciso fortalecer os instrumentos de formação profissional e capacitação, ajustando-os às necessidades dos diferentes grupos de trabalhadores. Segundo, é imprescindível reforçar a negociação coletiva, não somente para alcançar melhor distribuição de renda, mas também (conforme será abordado mais adiante) como mecanismo para construir pactos sociolaborais sustentáveis e com amplos benefícios. Terceiro, o salário-mínimo tem importante potencial distributivo que deve ser aproveitado, levando em consideração as características específicas da estrutura salarial de cada país. Quarto, é preciso acelerar a institucionalização das relações de trabalho no setor formal que, sem motivo legítimo, caracterizam-se pela diminuição do acesso aos direitos trabalhistas gerais. Quinto, por meio de instrumentos de desenvolvimento produtivo e de mecanismos não contributivos de proteção social, é preciso mitigar a vulnerabilidade dos trabalhadores do setor informal. Sexto, é preciso reforçar os instrumentos de estímulo à inserção com qualidade no mercado de trabalho para grupos que enfrentam obstáculos especiais. Sétimo, conforme apresentado no capítulo II, é fundamental um ambiente macroeconômico que proteja as economias da região contra a relação perversa entre volatilidade externa e prejuízos na quantidade e qualidade do emprego.

3. Desafios da institucionalidade trabalhista: conciliação entre eficiência do mercado e proteção aos trabalhadores

A institucionalidade trabalhista deve favorecer a estratégia de desenvolvimento de longo prazo, para a qual são fundamentais a inovação e a acumulação de conhecimentos e habilidades. Ademais, a cobertura, a progressão e a qualidade dos sistemas educacionais precisam ser melhorados, conforme será discutido no capítulo VI. Existem, contudo, mais dois componentes dessa institucionalidade que fazem contribuição essencial: a capacitação (tema do presente capítulo) e as relações de trabalho.

O efeito das relações de trabalho salutar sobre o desempenho de trabalhadores já foi demonstrado, tanto empírica, quanto teoricamente. Fatores como o tratamento digno, o reconhecimento material e imaterial do esforço, as opções de desenvolvimento pessoal para construção da carreira profissional e a possibilidade de poder se expressar de maneira individual e coletiva (“segurança da representação”) são fatores que não somente dignificam o trabalho e o indivíduo no trabalho, mas também promovem o processo de aprendizagem e a inovação nas rotinas de trabalho, com benefícios sobre a produtividade.

A facilidade de demissão – elemento que acompanha a flexibilidade do trabalho, sobretudo em conjunturas de redução de custos – é o elemento central nesse debate. Muitas vezes são enfatizados os efeitos negativos que os custos da demissão exercem sobre a contratação de novos trabalhadores durante fases de crescimento do ciclo, assim como o incentivo a reduzir a razão entre emprego e capital. É também argumentado que certos níveis de rotatividade favorecem o aumento da produtividade, ao permitir a geração e difusão de conhecimentos, a migração de trabalhadores de setores de baixa produtividade e a contratação em setores emergentes com produtividade crescente.

Entretanto, sem entrar no mérito destes argumentos, é possível afirmar que um ambiente institucional que favoreça a alta rotatividade tende a diminuir o ritmo de aumento da produtividade, enquanto maior estabilidade tende a favorecê-lo³⁰. Em parte, isto se deve às capacidades e aos conhecimentos específicos adquiridos por um trabalhador durante sua permanência em uma empresa³¹. Ademais, um ambiente de maior rotatividade inibe o investimento em conhecimentos e capacidades dos trabalhadores, devido ao risco de a empresa nunca recuperar este investimento (CHACALTANA; GARCIA, 2001). Portanto, eliminar ou reduzir substancialmente o custo da demissão pode exercer efeitos negativos sobre a eficiência econômica.

Contudo, cabe lembrar que a segurança no emprego é somente um dos componentes da estabilidade econômica dos trabalhadores e que, às vezes, não é possível identificar quais são os elementos prioritários. Diversos componentes da segurança econômica correspondem a mecanismos também variados de proteção. A OIT (2004b) elaborou uma matriz simplificada, com base em apenas duas (in)seguranças para caracterizar a tipologia dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), segundo níveis de proteção social e trabalhista (representada pela força de políticas ativas e passivas de proteção à renda do trabalhador em caso de perda de emprego e a facilidade e rapidez de sua reinserção no mercado de trabalho) e de proteção de emprego (representada pela força da legislação trabalhista que dificulta demissões) e analisou a relação entre os dois tipos de proteção e a percepção de (in)segurança econômica por parte da população. Tokmam (2008) replicou este exercício para os países latino-americanos e, conforme indicado no Quadro V.4, identificou quatro grupos de países. Do mesmo modo que nos países da OCDE, a percepção de segurança é maior nos países com maiores níveis de proteção social e trabalhista e, entre este grupo, nos países com menor nível de proteção do emprego.

Quadro V.4
AMÉRICA LATINA: PROTEÇÃO TRABALHISTA E SOCIAL

		Proteção social	
		Alta	Baixa
Proteção do trabalho	Alta	Legislação trabalhista forte: 2ª mais alta Gasto em proteção social: 2º mais alto Percepção de segurança: 2ª mais alta	Legislação trabalhista forte: a mais alta Gasto em proteção social: 2º mais baixo Percepção de segurança: a mais baixa
		Brasil e República Bolivariana da Venezuela	Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai e Peru
	Baixa	Legislação trabalhista forte: a mais baixa Gasto em proteção social: o mais alto Percepção de segurança: a mais alta	Legislação trabalhista forte: 2ª mais baixa Gasto em proteção social: o mais baixo Percepção de segurança: 2ª mais baixa
		Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai	El Salvador, Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com dados de Vítor Tokmam, “Flexiguridad con informalidad: opciones e restricciones”, *Série Macroeconomia do Desenvolvimento*, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2008. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.08.II.G.83.

As diferenças na percepção de segurança, tanto nos países da OCDE quanto nos latino-americanos, indicam que existe maior sensibilidade em relação à segurança de renda que com a proteção do emprego. Por trás dessa percepção, está a constatação de que, para a maioria dos trabalhadores,

³⁰ Auer, Berg e Coulibaly (2005) ressaltam que a relação entre estabilidade no emprego e produtividade é positiva, porém não linear.

³¹ Daí a típica perda de renda como consequência de um período de desemprego, ainda que o novo posto de trabalho seja no mesmo ramo de atividade que o anterior.

a perda do emprego vem acompanhada de queda de renda e diminuição substancial do bem-estar familiar, mesmo quando o trabalhador encontra rápida reinserção no mercado de trabalho. (FARBER, 2001; BUCHELI; FURTADO, 2002; HERRERA; HIDALGO, 2003). Esse risco provavelmente é maior nos países latino-americanos e caribenhos, nos quais, devido aos fracos sistemas de proteção existentes, geralmente a única alternativa após a perda de um emprego formal é o trabalho de pior qualidade no setor informal.³² Conseqüentemente – tendo em vista que não existe estabilidade absoluta no emprego – a segurança de renda se torna o fator mais importante. Cabe acrescentar que a estabilidade excessiva pode servir de desincentivo à tomada de riscos, o que poderia ter efeitos indesejáveis sobre o desenvolvimento, tanto a nível individual, quanto da sociedade (OIT, 2004a, p. 15-17).

No debate sobre proteção trabalhista, surge outro elemento de importância destacada em relação à segurança de renda: a indenização trabalhista, instrumento tradicional utilizado na região em casos de demissão imotivada. Este instrumento é criticado por aumentar a rigidez nas relações contratuais, a segmentação entre os trabalhadores que gozam e os que não gozam desses direitos e por sua limitada cobertura. A indenização é também criticada por ter baixa eficiência como instrumento de proteção, dada a elevada porcentagem de trabalhadores despedidos que acabam por não receber o que lhes é de direito (em caso de falência da empresa, por exemplo) ou que recebem apenas pagamentos parciais através de acordos extrajudiciais (VELÁSQUEZ, 2009).

Para contrapor essas debilidades, vários países tem criado e desenvolvido sistemas de seguro-desemprego. Na atualidade, Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Equador, República Bolivariana da Venezuela e Uruguai dispõem de algum tipo de seguro-desemprego. Outros países introduziram sistemas de contas individualizadas, às quais trabalhadores têm acesso em caso de demissão. Estes sistemas também têm suas desvantagens, sobretudo em termos de cobertura e precisam ser projetados com cautela para manter seu atrativo como instrumentos de proteção, sem gerar custos excessivos.³³

Tem sido argumentado que, com a implementação do seguro-desemprego, as indenizações poderão ser eliminadas. Porém, este argumento não procede, visto que um instrumento não compensa o outro, sobretudo porque a principal função das indenizações é desestimular as demissões (BLANCHARD, 2003). Dado que a indenização não se aplica a casos de demissão por justa causa, a questão fundamental volta para a definição de justa causa e o montante da indenização devida. Quanto à definição, o cerne da questão é até que ponto a situação econômica de uma empresa pode ser considerada justa causa de demissão. Sem dúvida, esta questão requer reconsideração em uma conjuntura de mercados abertos e competitivos. Quanto aos valores das indenizações, existe a proposta de que os montantes das indenizações sejam reduzidos e os das contribuições ao seguro-desemprego aumentados, com vista a garantir pagamento em casos de demissão e reduzir custos relacionados, sem eliminar por completo o desincentivo à demissão (GOLDIN, 2009).

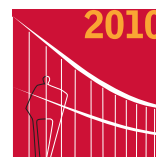
Em situações de crise econômica, cabe considerar alternativas para proteger trabalhadores em empregos precários contra a perda do emprego. Já que, por definição, essas compensações são financiadas com recursos do tesouro, é possível argumentar que o seguro de trabalhadores do setor formal deveria também ser coberto pelo erário, em vez de contribuições sobre folha de pagamento, pois isso seria um sinal forte para promover a formalização. Ainda na hipótese de ambos os programas (para trabalhadores formais e não formais) serem financiados pelo tesouro, é importante diferenciar os dois, visto que a forma de verificação da situação de desemprego é diferente nos dois setores, assim como no caso dos trabalhadores com postos de trabalho precários. Quanto à esta última categoria, uma possibilidade seria algum tipo de contrapartida, como participação em programas de capacitação ou trabalhos comunitários, que atestem sua condição de desempregado.

³² Os sistemas de proteção contra o desemprego, que serão analisados mais adiante nesta seção, têm papel fundamental nesse contexto.

³³ Berg e Salerno (2008) assinalam que muitos países que atualmente contam com seguro-desemprego de ampla cobertura começaram a introduzi-lo quando tinham renda per capita similar ou inferior à atualmente praticada em muitos países latino-americanos.

Por último, conforme será discutido no capítulo VII do presente documento, o diálogo social entre atores no mundo do trabalho é fundamental, tanto da perspectiva da proteção do trabalhador, quanto da dos aumentos de produtividade, sempre respeitando o contexto concreto de cada país. Construir e promover esse tipo de diálogo não é fácil e requer, por parte dos atores sociais, reconhecimento mútuo da representatividade legítima de seus homólogos, apesar das divergências. Também requer a construção gradativa de relações de confiança como base para a elaboração de acordos duradouros, bem como a conformidade com compromissos internacionais a respeito da liberdade sindical e da negociação coletiva. Entre outras vantagens, o diálogo social permite a busca por mecanismos que aumentem a eficiência do mercado de trabalho sem reduzir a proteção, gerem benefícios para os trabalhadores.

Em resumo, a institucionalidade trabalhista deve ser debatida no marco de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Neste capítulo foram apresentados eixos orientadores para melhorar os sistemas de institucionalidade trabalhista, a saber: *i)* relações de trabalho que fortaleçam a confiança entre atores sociais e promovam aumentos de produtividade; *ii)* sistemas nacionais de capacitação que correspondam aos anseios de empresas e trabalhadores; *iii)* equilíbrio entre estabilidade e mobilidade do trabalho, que influa positivamente, tanto na segurança do trabalho, quanto na produtividade; *iv)* desenvolvimento de sistemas de proteção contra o desemprego nos mercados de trabalho mais voláteis, que possam também auxiliar na busca por emprego (sobretudo se os serviços públicos de emprego integram estas políticas passivas com políticas ativas do mercado de trabalho); *v)* identificação, por parte dos atores, de gargalos que prejudicam o bom funcionamento do mercado de trabalho e cujo equacionamento negociado pode gerar benefícios para empregadores e trabalhadores; e *vi)* promoção de um diálogo sociolaboral como mecanismo para a celebração de acordos de ampla legitimidade. Por todas essas razões, tanto o Estado quanto os atores sociais do setor produtivo desempenham papel fundamental no desenvolvimento de sistemas de proteção trabalhista.



O Fechamento das brechas sociais

A. Entendendo e combatendo a desigualdade

A acentuada e recorrente desigualdade que há muito aflige a América Latina e Caribe tem profundas raízes históricas e coloniais que remontam à sistemática negação de direitos - com base em categorias raciais e de propriedade - que relegou grande contingente da população à escravidão, à subjugação e à expropriação. Sob subseqüentes regimes republicanos, a reprodução de privilégios persistiu, mantendo as assimetrias em termos de direitos e condições de vida. Por fim, o padrão de desenvolvimento e modernização perpetuou disparidades socioeconômicas baseadas em fatores de raça e etnia, gênero e classe social. A estrutura produtiva e os sistemas educacionais serviram - e em grande medida continuam servindo - para reproduzir a desigualdade.

Recorrentes lutas sociais ampliaram as conquistas e afirmaram os direitos de setores tradicionalmente excluídos. Não obstante, em termos de distribuição de renda, a América Latina e Caribe continua sendo a região mais desigual do mundo. Nos capítulos anteriores foram examinadas algumas das determinantes estruturais desta desigualdade. As reformas dos anos oitenta e o impacto da crise da dívida acabaram por exacerbar disparidades de renda, e foi apenas na década de 2000 que esta tendência começou a ser revertida por meio de mercados de trabalho mais dinâmicos e inclusivos e de maior protagonismo por parte do Estado na transferência de renda.

A disparidade distributiva que caracteriza os países da América Latina pode ser observada ao se comparar a relação de rendas entre o decil mais rico e os quatro decis mais pobres; e entre o quinto quintil (os 20% de domicílios situados no extremo superior da distribuição) e o primeiro quintil. De acordo com o primeiro destes índices, a renda média *per capita* dos domicílios do décimo decil é cerca de 17 vezes maior que a dos 40% mais pobres. Esta relação, que varia bastante de um país para outro, passa de nove vezes na República Bolivariana da Venezuela e no Uruguai, para até 25 vezes na Colômbia (dados de 2005). Por sua vez, a renda *per capita* do quintil mais rico supera, em média, 19 vezes a do mais pobre, com variação de um fator abaixo de 10 vezes (nos países acima assinalados) até 33 vezes em Honduras. As consequências destes níveis de desigualdade sobre o bem-estar da população estão amplamente documentadas e continuam a inibir a transferência dos frutos do crescimento aos setores mais pobres.

Entre 1990 e 2002, a distribuição de renda na região foi marcada por grande rigidez, seguindo os aumentos de desigualdade de distribuição acumulados na década de oitenta. Por sua vez, o período 2003 a 2008 foi caracterizado não apenas por um gradativo crescimento econômico, mas também por uma ligeira, porém nítida, tendência de diminuição da concentração de renda. A nível da região como um todo, o índice de Gini caiu cerca de 5% em relação ao valor registrado em 2002 impulsionado, sobretudo, por quedas registradas na Argentina (área metropolitana); no Estado Plurinacional da Bolívia (área urbana); no Panamá (área urbana) e na República Bolivariana da Venezuela, todas superiores a 10%. Brasil, Chile, Equador (áreas urbanas), Nicarágua e Paraguai (áreas metropolitanas) também registraram reduções importantes, da ordem de 7% ou mais, deste indicador.

Gráfico VI.1
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, 1990-2008^a
1990-2002

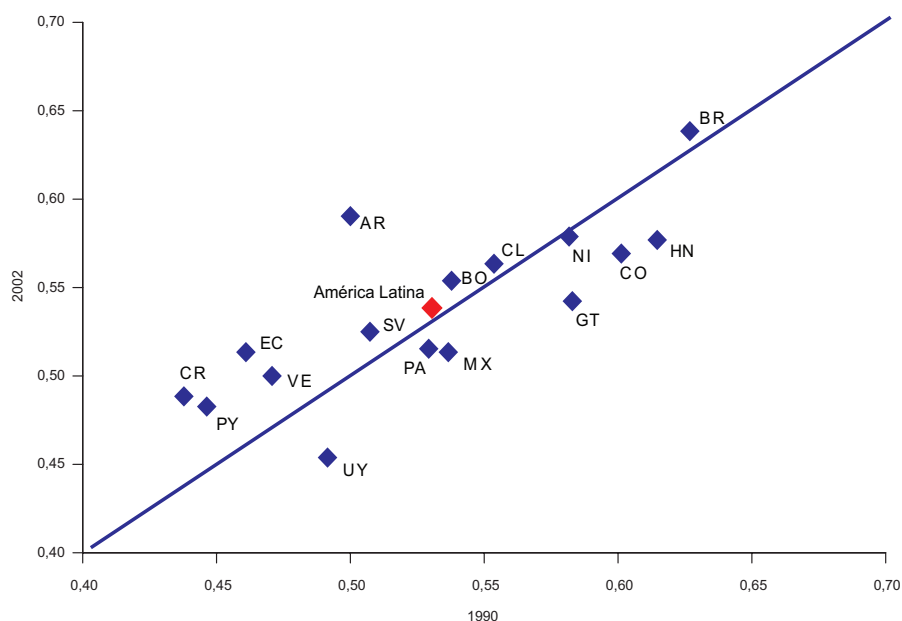
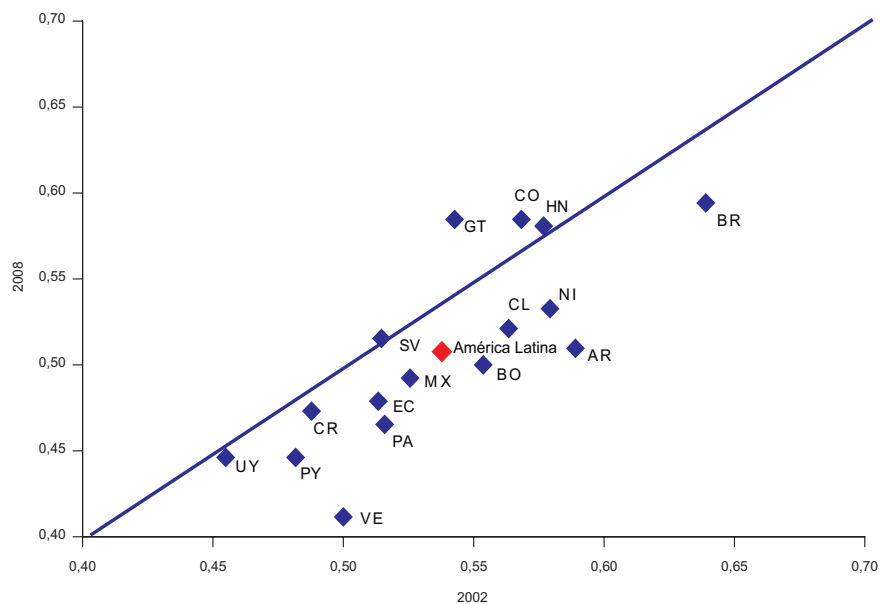
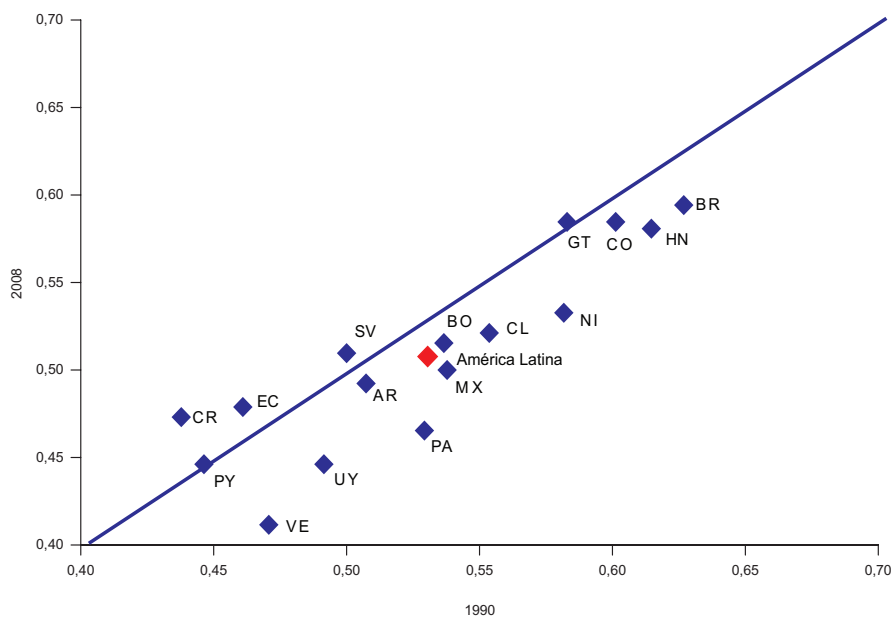


Gráfico VI.1 (conclusão)
2002-2008



1990-2008



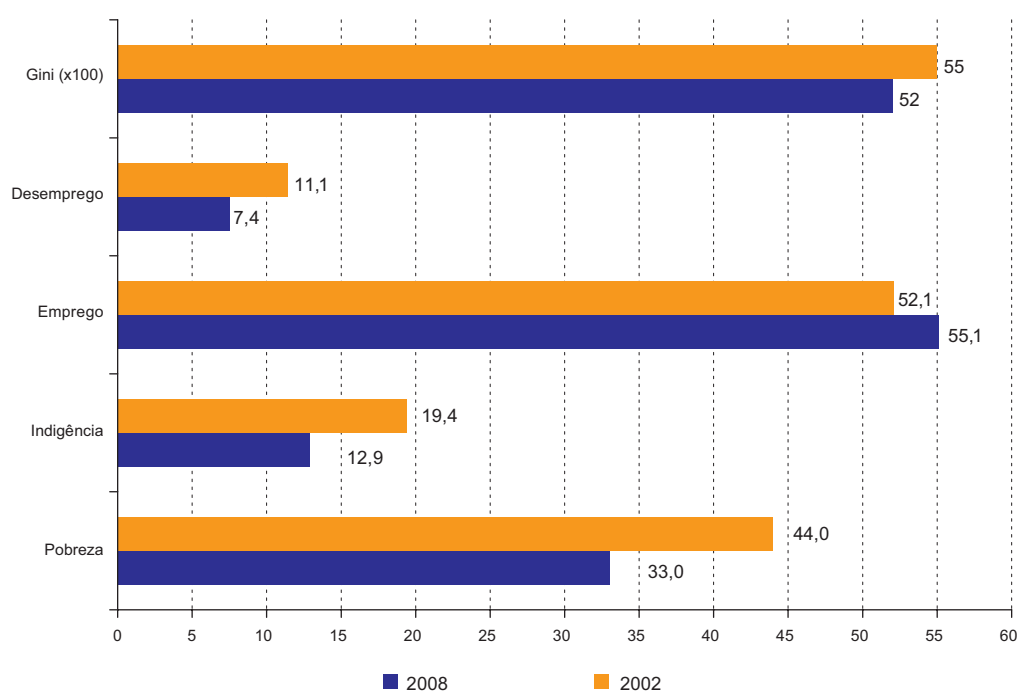
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com dados de tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a O gráfico correspondente à América Latina diz respeito à média simples dos índices de Gini de cada país. O ano da pesquisa difere entre os países. O período 1990 corresponde à pesquisa disponível mais próxima àquele ano; o período 2002, à pesquisa mais recente disponível entre 2000 e 2002; e o período 2008, à mais recente disponível entre 2004 e 2008. Os dados correspondem a áreas metropolitanas para Argentina e Paraguai e a áreas urbanas para Equador, Estado Plurinacional da Bolívia, Panamá e Uruguai.

A evolução positiva da distribuição de renda na América Latina, entre 2003 e 2008 é explicada, principalmente, pelas dinâmicas do mercado de trabalho, conforme analisado no capítulo V e, em menor medida, pelas tendências demográficas (menores taxas de dependência) e pelas transferências de renda aos domicílios. O ritmo de expansão do emprego foi maior que o da força de trabalho, fazendo com que trabalhadores de todas as faixas de renda se beneficiassem do aumento da taxa de ocupação e, em consequência, este fator teve pouca influência na redução das diferenças entre quintis. O aumento na proporção dos postos de trabalho formal de boa qualidade e de período integral, assim como o aumento das remunerações médias por hora trabalhada, beneficiaram proporcionalmente mais os membros de domicílios de menor renda, provocando uma diminuição da disparidade entre as rendas médias dos trabalhadores. Políticas mais ativas para melhoria de salários mínimos também contribuíram para essa diminuição. Outro fator positivo foi a redução da disparidade, entre quintis, das transferências aos domicílios. Com efeito, cerca de um quinto da redução da disparidade na renda *per capita* a nível regional se deve a mudanças promovidas por transferências.

Gráfico VI.2
AMÉRICA LATINA E CARIBE: POBREZA, INDIGÊNCIA, EMPREGO, DESEMPREGO
E COEFICIENTE DE GINI, POR VOLTA DE 2002 E 2008^a

(Em unidades de Gini por 100 e porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização Internacional do Trabalho (CEPAL/OIT) “Crisis y mercado laboral”, Boletim CEPAL/OIT: *Conjuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 1, Santiago do Chile, junho de 2009.

^a O período 2002 corresponde à pesquisa disponível mais próxima àquele ano; e 2008 às pesquisas disponíveis entre 2007 e 2008. No que diz respeito a desemprego e emprego, os dados se referem à taxa urbana para América Latina e Caribe.

Não obstante a tendência positiva indicada por melhorias distributivas na primeira década do século, evidências apontam para a persistência de quatro fatores que poderão limitar futuros avanços em matéria de igualdade: distribuição de renda; distribuição de educação e conhecimento; grandes disparidades no aproveitamento dessa educação e conhecimento no mercado de trabalho; e reprodução inter-geracional da desigualdade.

Somam-se a isto dois fatores exacerbantes no mapa da desigualdade. Por um lado, o acesso aos serviços de saúde e a sistemas de garantias que oferecem proteção contra riscos e vulnerabilidade permanece bastante segmentado, incluindo a grande desigualdade de acesso aos benefícios da saúde e da seguridade social. Por outro, o maior crescimento do gasto social ocorreu em instrumentos de menor efeito redistributivo, como a seguridade social. Fica demonstrada, portanto que, para avançar rumo a uma maior igualdade, é necessário readequar a arquitetura de proteção social.

Conforme será mostrado mais adiante neste capítulo, na última década, novas abordagens de política pública buscaram modificar essa estrutura, com alguns países aumentando o escopo de suas transferências solidárias não contributivas e ampliando direitos no âmbito da saúde. Entretanto, conforme registrado nos capítulos anteriores, a volatilidade econômica e disparidades na estrutura produtiva, no sistema territorial e na estrutura do emprego tornam os avanços reféns de tendências regressivas. As incertezas concentram-se hoje na desaceleração e estancamento das taxas de crescimento regionais (novo cenário descrito no capítulo I); o encerramento da fase em que se colhia benefícios demográficos (quando havia maior número de pessoas em idade produtiva em relação à população infantil e idosa); e a baixa capacidade fiscal. Por todos estes motivos, é agora preciso dedicar atenção especial ao fortalecimento e consolidação dos mecanismos que impulsionaram melhorias na distribuição de renda e na redução da pobreza, introduzidos nos últimos anos.

Para que uma resposta adequada possa ser apresentada para o desafio da igualdade, é imprescindível que a região migre para além dos enfoques “minimalistas” de Estado de bem-estar social e de políticas sociais que prevaleciam nos anos noventa, avançando rumo à construção de uma rede universal de proteção básica e promoção social, que passará a constituir aspecto estrutural, e não apenas residual, do modelo de desenvolvimento.

B. Novos enfoques da política social na América Latina e Caribe¹

1. Reformando as reformas dos anos oitenta

A crise da dívida do início da década de oitenta provocou a imposição de fortes restrições ao gasto público na região. Para cobrir seus déficits fiscais, os governos adotaram políticas de contenção do gasto público, por serem uma variável de ajuste para restaurar o equilíbrio das contas fiscais. Com isto, numa conjuntura em que os níveis de bem-estar estavam se deteriorando, os gastos públicos sociais foram os que mais sofreram cortes. O Estado recuou de seu papel nas áreas social, regulatória e empresarial. Certas partes dos sistemas de prestação de serviços de bem-estar à população foram privatizadas; os gastos públicos sociais foram reduzidos; e foram promovidas ações de descentralização. Diversos regimes de seguridade social, de saúde e até de educação foram transformados, de sistemas de partilha centralizados (nos quais

¹ Existe uma ampla literatura sobre as alternativas de reforma e os rumos da política social latino-americana nos últimos 30 anos. Veja ANDRENACI; REPETTO, (2008); CEPAL (2006a, 2006b, 2007c, 2008a, 2009c); DRAIBE; RIESCO, (2009); HUBER (2006); FILGUEIRA, (1998, 2007a); FILGUEIRA; OUTROS (2006), e MESA LAGO (1994, 2008, 2009).

rendas e riscos são distribuídos) em sistemas de capitalização (nos quais os benefícios são, na medida do possível, proporcionais à capacidade do indivíduo no mercado) com estímulo à previdência privada e a planos de saúde particulares. O papel do Estado seria o de intervir, mediante políticas focalizadas, apenas nos casos em que as pessoas, claramente, careçam da capacidade de arcar com os riscos básicos.

No campo do trabalho, a política social sob este modelo ficou caracterizada pela implementação de políticas de desregulamentação e flexibilização contratual, que, se por um lado tendeu a reduzir custos salariais, por outro, fez com que as condições de emprego ficassem mais precárias. Isto, numa conjuntura de elevado desemprego, acabou por estimular o trabalho por conta própria e o trabalho informal.

No que diz respeito os riscos enfrentados na vida laboral, observou-se uma mercantilização da cobertura, com a formação de quase mercados sob gestão privada e regulação pública, nas áreas de saúde e previdência social. Quanto à área dos serviços sociais, alguns sistemas educacionais e de saúde pública foram descentralizados (o que gerou problemas de financiamento a nível subnacional) e houve também privatização de certos componentes destes sistemas, assim como da infraestrutura social básica. No âmbito assistencial, foram concentrados esforços no desenvolvimento de políticas de combate à pobreza, com enfoque na expansão e massificação de programas sociais direcionados.

A evolução dos programas de proteção social assumiu forma distinta no Caribe de língua inglesa e holandesa em relação à América Latina e às ex-colônias espanholas e francesas da sub-região. Desde sua independência, os países de língua inglesa do Caribe garantiram à sua população acesso gratuito aos serviços sociais e de saúde. Cabe destacar o efeito positivo dos acordos preferenciais de comércio não recíprocos, como os firmados entre a União Europeia e os Estados da África, do Caribe e do Pacífico no bojo da Convenção de Lomé (1975-2000), do Acordo de Cotonú (2000-2020) e da Iniciativa da Bacia do Caribe, que incluem disposições referentes à cooperação para o desenvolvimento social e cultural. Diante da pressão gerada pelos programas estruturais de ajuste do início da década de noventa, foram reduzidas as transferências entre governos, com consequências tangíveis e visíveis em toda a sub-região. Não obstante, no período de crescimento econômico mais dinâmico dos anos noventa até o início da década de 2000, o efeito benéfico da assistência para o desenvolvimento bilateral e multilateral aumentou as rendas nacionais, como também as alocações de recursos para mitigação da pobreza e da exclusão social. Com o objetivo de dar resposta abrangente a ambos os problemas, muitos países da sub-região nesse período criaram ministérios de desenvolvimento social e estabeleceram programas e conselhos, com a participação da sociedade civil, para erradicar a pobreza.

No início dos anos 1990, os governos latino-americanos e o sistema internacional voltaram a dar destaque ao papel positivo do gasto social como forma de canalizar recursos para os setores mais pobres e vulneráveis, reconhecendo que o desenvolvimento social potencializa o desenvolvimento produtivo e o crescimento econômico. Desde então, observa-se uma clara tendência de aumento do gasto público social, tanto em termos relativos quanto absolutos. Entretanto, a destacada prioridade macroeconômica e fiscal atribuída ao gasto social, desde o início dos anos noventa, não foi (até o final desse período) acompanhada por qualquer redefinição do viés de mercado e focalização residualista que caracterizaram a onda de reformas dos anos oitenta. Assim, a mudança de enfoque em relação ao papel social do Estado, passando da focalização na pobreza e na segmentação (capacidade dos beneficiários de pagar por serviços) para uma visão mais integrada, somente ocorreu com a virada do século. Esta mudança reflete um maior compromisso por parte dos Estados e sociedades da América Latina e Caribe com as políticas sociais. Essas políticas vêm adquirindo maiores garantias de financiamento e maior estabilidade e legitimidade institucional, sempre de acordo com os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidade fiscal dos países da região.

A disponibilidade de recursos públicos para financiamento de sistemas de proteção social e promoção de capacidades e oportunidades sofreu limitações provocadas por baixas cargas tributárias, dificuldades de arrecadação pública e volatilidade do crescimento. Contudo, os governos têm empreendido importantes esforços no sentido de aumentar os gastos públicos (apesar dos contingenciamentos exigidos pela maior disciplina fiscal), especialmente aqueles destinados ao desenvolvimento social.

Na década atual, a orientação das políticas governamentais demonstra um maior compromisso público no sentido de oferecer proteção diante de eventos de perda de renda familiar, pobreza por falta de renda e exclusão. Esta orientação corresponde a uma concepção de igualdade de direitos, e não apenas de oportunidades. É em virtude de direitos - e de sua natureza universal - que as sociedades avançam: de uma abordagem focalizada, para uma visão mais universalista; de modelos que focalizam a capitalização individual, para sistemas que incluem mecanismos explicitamente solidários, capazes de abarcar aqueles que carecem de meios para financiar seu próprio bem-estar. Estas novas perspectivas buscam conciliar o eixo do combate à pobreza com o do combate à desigualdade. Buscam, ainda, promover coesão social, através da articulação de diversos programas sociais que visam combinar os objetivos da seguridade social tradicional e da prestação de serviços sociais, complementados pela oferta de programas assistenciais. Neste sentido, o debate e a agenda pública vêm incorporando e reconhecendo a importância do pilar solidário ou não contributivo nos sistemas de proteção social.

Box VI.1

A PROTEÇÃO SOCIAL PARA ALÉM DA LÓGICA CONTRIBUTIVA

Um dos principais desafios dos países da região consiste em gerar sinergias positivas entre crescimento econômico e equidade social. Este desafio se apresenta no contexto da modernização produtiva, dirigida ao aprimoramento da formação de capacidades humanas, emprego produtivo e participação cidadã. Neste sentido, a política social tem especial relevância, e é imprescindível que seu enfoque seja verdadeiramente universal e que haja eficiência no uso de recursos.

Para isto, a proteção social exige uma mudança de enfoque ante a nova ordem global e seu impacto sobre as sociedades nacionais. Foi assim que a CEPAL descreveu este processo no documento “Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade”, apresentado durante o período de sessões de 2006, em Montevidéu. O documento partiu da premissa de que o principal motivo que leva a repensar a lógica das políticas sociais e da proteção social é que o mercado de trabalho tem-se demonstrado incapaz de promover inclusão, seja pela geração de emprego de qualidade, seja através do aumento das contribuições à seguridade social. Os mercados de trabalho da região revelaram-se incapazes de se transformar em porta de entrada universal e dinâmica para os sistemas de proteção social. Desta forma, não poderão servir, no curto ou no médio prazo, de mecanismo único de proteção para a grande maioria da população contra riscos relacionados à perda de renda, saúde e ao envelhecimento, entre outros.

Por isto, durante o trigésimo segundo período de sessões, a CEPAL afirmou que a proteção social não pode ficar restrita aos mecanismos contributivos mediados pelo mercado de trabalho. O grande desafio é conceitualizar a dimensão solidária da proteção social de forma integral - dentro e fora do mundo do trabalho - com vistas a desenvolver sistemas que combinem mecanismos contributivos e não contributivos. Daí a importância de potencializar mecanismos de proteção social não contributivos, atualmente limitados pela escassez de recursos fiscais o que, na prática, significa que amplos setores da população permanecem excluídos dos sistemas formais de proteção. Além de buscar formas de melhorar a capacidade das economias nacionais para gerar empregos decentes e ampliar a base tributária, é preciso avançar no que diz respeito à garantia de financiamento adequado e estável, para complementar a proteção vinculada ao trabalho com mecanismos solidários de proteção não contributiva.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), “*La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*” (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago do Chile, março de 2006.

Após cinco anos de progressiva redução da pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda, as repercussões da recente crise global trazem à tona o papel do Estado como agente regulador e, em última instância, interventor diante das falhas do mercado e de suas diversas assimetrias. Entre os riscos contemplados nesta nova perspectiva estão: ausência ou perda do emprego (particularmente entre jovens, mulheres, minorias étnicas, pessoas pouco qualificadas); diminuição de renda devido à perda do emprego do(a) chefe do domicílio; riscos inerentes a determinadas fases do ciclo vital (envelhecimento, maternidade e outros); efeitos negativos sobre as capacidades humanas provocados pela evasão escolar; deficiências nutricionais e carências no atendimento à saúde; assim como os impactos de desastres naturais.

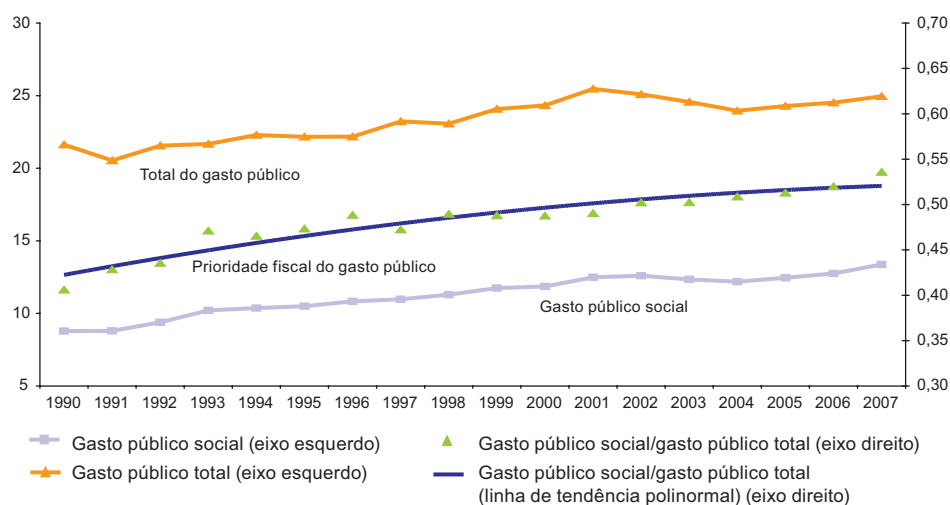
De certa forma, os princípios mais estruturantes que caracterizaram os estados de bem-estar da era pós-guerra estão ganhando espaço em relação a abordagens mais individualistas e centradas no mercado, e também em relação à focalização como princípio balizador da assistência social. Isto ocorre juntamente com inovações práticas e teóricas, nas quais as ideias de capital social, coesão e garantias diante do risco voltam a fazer parte do debate e do desenho das políticas públicas. Demonstram, também, renovada preocupação acerca da desigualdade e reconhecem que as lógicas familiares e de mercado são de escopo limitado para o enfrentamento deste problema. Deste modo, o Estado adquire maior peso estratégico na busca de soluções para problemas de desigualdade e bem-estar.

Esta mudança está refletida na maior centralidade adquirida pelo fator social. Apesar de a mudança mais significativa na orientação das políticas ser observada apenas no final da década de noventa, o aumento do gasto social vem ocorrendo desde o início daquela década. Entre 1990 e 2008, o gasto social aumentou em mais de cinco pontos percentuais do PIB, com aumento também significativo em relação à porcentagem do gasto público total (veja Gráfico VI.3). Em termos absolutos, o gasto público social, no período 2006-2007, praticamente dobrou em relação ao período 1990-1991, chegando a 820 dólares por habitante (a preços de 2000) e aumentou cerca de 18%, no período 2004-2005. Esses aumentos variaram bastante entre países, com diferenças de até 20 vezes entre os de maior e menor gasto *per capita*. Apesar dessas diferenças, constata-se uma tendência geral de aumento do gasto social como proporção do PIB na região, durante as últimas duas décadas.

Os maiores aumentos no gasto social ocorreram na seguridade e na assistência social, seguidos pela educação. Em geral, a informação disponível indica que a educação, a saúde e a assistência social geram padrões progressivos de distribuição. Essa progressividade também se estende às áreas de assistência social focalizada, educação primária e atendimento básico de saúde. Por outro lado, apesar de a educação superior e o atendimento hospitalar gerarem avanços em relação à distribuição da renda primária, esses gastos têm caráter regressivo.

Gráfico VI.3

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TENDÊNCIAS DO GASTO SOCIAL PÚBLICO
E DO GASTO PÚBLICO TOTAL ^a**
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base em banco de dados sobre gasto social.

^a Médias simples.

O gasto social na região caracteriza-se por ser altamente pro-cíclico (CEPAL, 2007c, 2008a, 2009c)², o que explica o excessivo impacto das sucessivas crises e desacelerações da economia sobre a pobreza e a vulnerabilidade, visto que, em conjunturas de recrudescimento dos problemas sociais, a disponibilidade de recursos públicos para enfrentá-los diminui. Apenas na última década, alguns países começaram a adotar critérios anticíclicos, no que diz respeito ao gasto social, por entender que esta abordagem é fundamental para preservar as dinâmicas positivas exercidas pelo emprego e pelas rendas domiciliares, visando reduzir disparidades e consolidar o bem-estar. Ademais, a atual crise financeira e seu impacto sobre a economia real levou os governos da região a redobrar e diversificar seus gastos sociais anticíclicos. Atualmente, há uma crescente consciência de que o gasto social é, fundamentalmente, um investimento social (veja Box VI.2).

Esta nova dinâmica anticíclica do gasto social é uma tendência positiva. Por outro lado, é preciso estar atento a um aspecto de longo prazo em relação ao gasto social, a saber: seu baixo impacto redistributivo. Há dois anos, a CEPAL estimou (CEPAL, 2007c) que o gasto social representa apenas o equivalente a 19,4% da renda primária dos domicílios e que nem todas as transferências são direcionadas à população de menor renda. Dados das pesquisas de domicílios mostram duas faces de uma mesma moeda. Por um lado, a população que compõe o primeiro quintil de renda primário duplica sua renda total por meio de transferências e serviços públicos; enquanto que para os grupos de maior renda este aumento é de cerca de 9% apenas. Por outro, o valor econômico dos recursos repassados ao primeiro quintil representa apenas dois terços do que é direcionado aos domicílios de maior renda. Um elemento central na explicação desta situação é o peso exercido pela seguridade social, fortemente centrada no último quintil.

Box VI.2

O GASTO SOCIAL COMO INVESTIMENTO SOCIAL

Mais que um gasto, os recursos destinados à gestão social representam um investimento cujo impacto pode ser analisado por três vertentes diferentes, porém complementares:

- i. o impacto social representa a mudança nos indicadores sociais que justificam ações em cada área (atendimento à saúde, educação, etc.) e é apurado pela mudança no grupo populacional alvo, partindo da situação ex ante (anterior ao investimento) para a situação ex post (resultado do investimento).
- ii. o benefício econômico proveniente dos impactos sociais gerados pelos bens e serviços transferidos aos domicílios é quantificado pelo aumento dos seus ativos e o consequente aumento do seu potencial produtivo.
- iii. O impacto redistributivo, entendido como valoração econômica dos bens e serviços transferidos à população é medido como impacto daquele valor sobre a renda total domiciliar. Permite identificar o grau de transferência de recursos entre os domicílios e dimensionar a progressividade ou regressividade do gasto.

Há necessidade de uma avaliação abrangente desses impactos. Sabe-se, com certa precisão, os montantes investidos pelos governos, contudo, as avaliações de impacto de programas e políticas sociais permanecem rudimentares e pouco sistemáticas.

Fonte: Rodrigo Martínez e María Paz Collinao, *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*, Série "Manuales, N° 65 (LC/L.3170-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.145.

² Em trabalho recente, Besto e Ruiz do Castillo (2009) confirmam o caráter pro-cíclico do gasto social na região, ao especificar que os componentes de educação e saúde são os mais pro-cíclicos. Outras investigações sobre os fatores determinantes e a natureza do gasto social podem ser vistos em Segura-Ubiergo (2007) e Avelino, Brown e Hunter (2005).

Em vista do exposto, informações disponíveis dos países apontam para a premência de direcionar o investimento social aos grupos de menor renda, com políticas contracíclicas de longo prazo que compensem os altos e baixos do ciclo econômico e ofereçam garantias explícitas e níveis de qualidade assegurados. Os sistemas de proteção e promoção social surgem assim como uma alternativa de grande abrangência e utilidade, ainda que exijam avanços substantivos em matéria de segurança financeira e estabilidade institucional, o que mais uma vez traz à tona a ideia de um pacto social que permita revesti-los de sustentabilidade.

Se, por um lado, há a má notícia de que o efeito redistributivo do gasto social na região é muito pequeno, por outro, a boa notícia é que a crise está induzindo os governos a atribuir maior prioridade à política social. Esta mudança de postura pode ser atribuída ao duro processo de aprendizagem de crises anteriores (em particular, porém não exclusivamente, a dos anos oitenta) que ensinaram o quão perduráveis podem ser os custos sociais destes processos. É preciso, portanto, aproveitar a crise como oportunidade para trilhar um novo caminho, consolidar a dimensão contracíclica do gasto social e manter os programas de proteção social que surgiram nesta última década, como políticas de emprego e proteção social dos setores mais vulneráveis.

Esses programas permitem, também, aprofundar as mudanças que vêm sendo realizadas no desenho da política social na última década e que se concentram em cinco linhas de ação destacadas como tendências inovadoras, ainda que com matizes e variações entre países. Estas linhas são a plataforma da chamada “reforma das reformas”, resumidas a seguir.

a) Transferências diretas de renda aos setores mais pobres, financiadas pelo tesouro

Em geral, os repasses de renda aos setores mais pobres se apresentam na forma de programas de transferência condicionada de renda - atualmente as ferramentas estratégicas de política social e de combate à pobreza mais utilizadas pelos governos da região. Trata-se de programas de caráter não contributivo que, por um lado, buscam aumentar o consumo das famílias por meio de transferências monetárias e assim reduzir a pobreza a curto prazo; e por outro, fortalecer as capacidades de seus beneficiários para romper a reprodução inter-geracional da pobreza. Desde meados dos anos noventa, estes programas de transferência condicionada tiveram um enorme crescimento, começando com o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA, atualmente *Oportunidades*) lançado no México; e, no Brasil, com os diversos programas direcionados ao mesmo público alvo (famílias com filhos em idade escolar) que ofereciam benefícios em dinheiro, exigindo cumprimento de certas condicionalidades (mais tarde consolidados no programa Bolsa Família).³

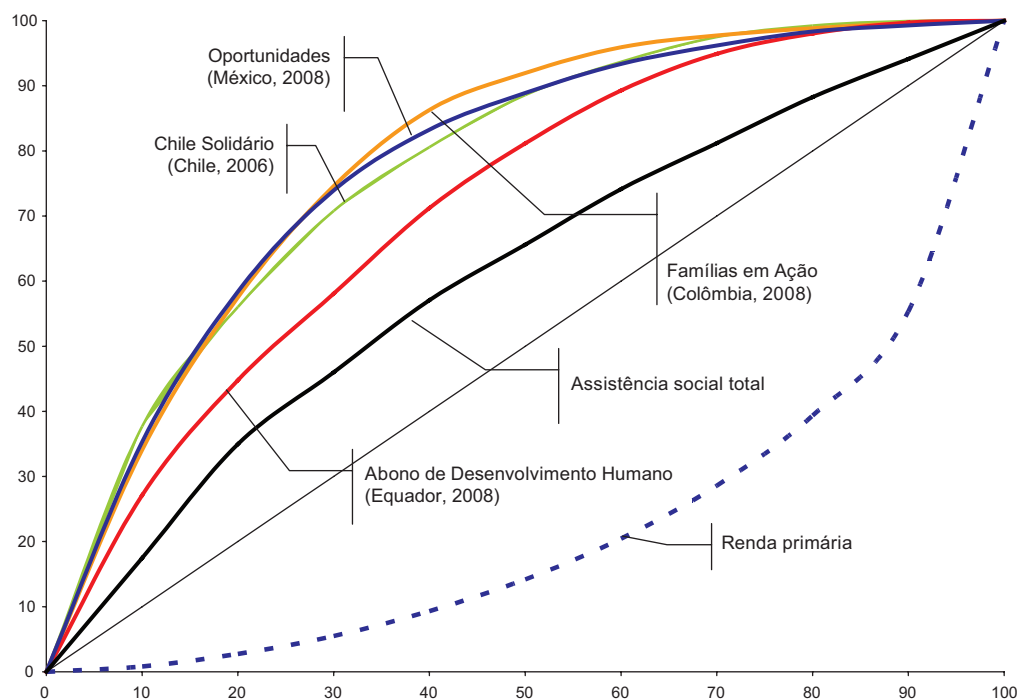
Hoje, 17 países da região operam programas de transferência condicionada de renda, beneficiando mais de 22 milhões de famílias, o que corresponde a cerca de 100 milhões de pessoas, ou seja 17% da população da América Latina e Caribe (CEPAL, 2008a). Tais programas têm três objetivos: alívio da pobreza, através do repasse direto de renda; incentivos ao investimento em capacidades humanas; e incorporação da população em redes de proteção e promoção social. No Caribe, vários governos implementaram programas desta natureza. O Programa de Avanço pela Saúde e a Educação (PATH) criado pelo Governo da Jamaica e o Banco Mundial, concede benefícios, em espécie, à população mais necessitada e vulnerável. O Governo de Trinidad e Tobago estabeleceu, em 2005, um programa focalizado de transferência condicionada que também busca oferecer apoio aos chefes de domicílio temporariamente desempregados e um subsídio alimentar temporário às pessoas de baixa capacidade econômica, enquanto participam de programas de capacitação que lhes proporcionem a formação necessária para se engajar em empregos remunerados.

Mediante a aplicação de procedimentos e técnicas de seleção de beneficiários que buscam minimizar erros de exclusão (famílias que atendem aos critérios de elegibilidade mas não participam

³ No Brasil, os programas surgiram primeiro no Distrito Federal (Brasília) e, em seguida, nos municípios de Campinas (1995), Belo Horizonte (1997), Vitória (1997) e Recife (1997) (Godoy, 2004).

do programa) e inclusão (famílias que não atendem aos critérios de elegibilidade, mas que participam do programa) em geral, estes programas conseguem fazer os recursos chegarem aos mais necessitados e, portanto, representam um dos itens mais redistributivos do gasto social público. Conforme se pode observar no Gráfico VI.4, nos programas considerados entre 60% e 75% dos gastos nestas transferências (eixo vertical do gráfico) são captados pelos 40% mais pobres da população (eixo horizontal). Entretanto, em média, estes programas representam somente 2,3% do gasto público social total na região e apenas 0,25% do PIB dos países. Portanto, não se pode superestimar seu efeito sobre os indicadores de pobreza e desigualdade de renda a nível nacional.

Gráfico VI.4
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): DISTRIBUIÇÃO DO GASTO PÚBLICO EM ASSISTÊNCIA SOCIAL
 E EXEMPLOS DE TRANSFERÊNCIAS DIRETAS EM ESPÉCIE DE ALGUNS PROGRAMAS DE
 TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA, SEGUNDO QUINTIS
 DE RENDA PRIMÁRIA, 2005-2008^a**
(Em porcentagens)



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

^a Média simples.

Quanto ao impacto na desigualdade dos programas de transferência condicionada de renda, programas emblemáticos, como Bolsa Família, Oportunidades e Chile Solidário apresentam resultados distintos. No caso do Chile Solidário, o impacto foi pequeno, já que a redução do coeficiente de Gini foi de apenas 0,1 ponto percentual. Os resultados foram mais significativos para os programas Oportunidades e Bolsa Família, com uma redução da desigualdade de cerca de 2,7 pontos percentuais em ambos os casos. A diferença está na proporção das rendas totais representadas pelas

respectivas transferências, maior nos casos do México e Brasil e muito pequena (menos de 0,01% do total das rendas familiares) no programa Chile Solidário (SOARES; OUTROS, 2007).⁴ Claramente, os efeitos sobre a pobreza e a desigualdade na distribuição de renda dos programas de transferência condicionada dependem do grau de direcionamento, da cobertura e do valor do benefício. Diante da limitação de recursos, as escolhas não são simples, já que é preciso decidir entre o aumento da cobertura da população beneficiária ou do valor de cada benefício.

Alguns dos impactos dos programas de transferência condicionada sobre as dimensões econômicas e produtivas serão imediatos, enquanto que outros serão de amadurecimento mais longo. O impacto imediato do repasse de recursos em espécie diretamente às famílias é uma melhoria em suas condições alimentares e de mobilidade básica, o que possibilita maior capacidade produtiva. Por sua vez, a expansão da cobertura dos programas de transferência condicionada tem caminhado lado a lado com um aumento sustentado das taxas de participação na força de trabalho e, portanto, temores acerca de uma possível perda de incentivo para o trabalho parecem infundados. Estes programas têm aumentado a circulação de dinheiro nas comunidades pobres, servindo de estímulo para o surgimento de mercados e lojas locais e favorecendo atividades comerciais e de serviços. E, por último, no médio e longo prazo, através do componente de condicionalidade, esses programas remetem a investimentos em capacidades humanas (saúde e educação), contribuindo para melhorias que alcançarão as futuras gerações.

b) Redes de proteção social e de ativação de capacidades e capital social, coordenadas pelo Estado

Sob coordenação do Estado, as políticas ativas de emprego, o microcrédito e a ativação de redes mistas envolvendo comunidade e Estado vêm ganhando força como instrumentos de mobilização de recursos e capacidades de indivíduos e comunidades, em articulação com programas e políticas de Estado. As políticas de emprego foram abordadas no capítulo V e as de microcrédito (ou financiamento inclusivo) nos capítulos II e III.

A ideia de rede social vem adquirindo importância e tem pelo menos dois sentidos distintos. Primeiro, o Estado procura vincular diferentes serviços, benefícios e programas de apoio, visando evitar duplicações, gerar sinergias e passar, de um leque disperso de programas (muitas vezes com diferentes níveis de descentralização e localizados em distintos estratos sociais) para um sistema integrado de proteção da população vulnerável. Os programas *Chile Solidario* e *Rutas de Salida* do Uruguai são exemplos destas iniciativas, assim como a articulação de programas no Brasil. Segundo, a ideia de rede implica uma maior articulação entre agentes públicos e privados, assim como entre estes e os próprios atores sociais. Em outros países, estas redes estão associadas ou incluídas nos programas de transferência condicionada, estabelecendo laços entre os setores pobres e os recursos disponíveis no mercado, no Estado e nas próprias comunidades.

A ativação de capital social apoiado pelo Estado e sua tradução em iniciativas e redes de proteção locais e comunitárias não repercute na produtividade marginal dos países, mas contribui para o aumento da totalidade da produção nacional, ao incrementar o uso do fator trabalho e estimular o desenvolvimento de estratégias de proteção social, apoiadas no capital comunitário anteriormente ocioso.

c) Mecanismos estatais não contributivos ou contribuições subsidiadas aos sistemas de seguro social (seguridade social e saúde)

Apesar de os sistemas de seguridade social dos países da América Latina e Caribe seguirem trajetórias diversas (mais precoce no Cone Sul e mais tardia no restante da região), o mercado de

⁴ Entretanto, no caso do Chile, não se trata de um programa de transferências em sentido estrito, mas de uma tentativa de facilitar a utilização de uma rede mais ampla de iniciativas de apoio por parte das famílias em condições de maior pobreza. A transferência é parte de um contrato inicial para esta finalidade.

trabalho nunca chegou a representar porta de acesso aos benefícios de proteção social para a totalidade da população. Ademais, as reformas dos sistemas de saúde e de seguridade social da primeira metade da década de oitenta tenderam a induzir à privatização na forma de seguros, o que teve efeitos negativos sobre a igualdade de acesso, limitando a cobertura. Na saúde, a estratificação do acesso é uma tarefa prioritária que deve ser abordada com olhar estratégico (veja Box VI.3).

Box VI.3

SISTEMAS DE SAÚDE: FINANCIAMENTO E ESTRATIFICAÇÃO

No que diz respeito à saúde, da perspectiva da igualdade, a estrutura de financiamento do sistema não é neutra. Quanto mais dinâmico o subsistema público, maior o efeito redistributivo implícito no funcionamento do sistema de saúde e mais homogênea sua cobertura. Em contraste, uma maior participação de gastos pontuais tende a refletir em menor redistribuição e maior iniquidade. Conforme se pode observar, em relação ao gasto total em saúde, a participação do gasto privado na região (45%) é mais alta que a média mundial (42%) e bem maior que nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (28%). O fato de a participação do gasto privado chegar a cerca da metade da totalidade do gasto em saúde e da participação de gastos por indivíduos representar cerca de 37%, é reflexo da incapacidade dos sistemas de saúde públicos e de seguridade social na região de oferecer uma cobertura de saúde efetiva. De outro lado, quanto mais forte a seguridade social na disponibilização e financiamento da saúde, em princípio, maior seria a disparidade de cobertura entre trabalhadores formais e o restante da população, que tem acesso apenas ao serviço público. Não obstante, esta disparidade dependerá do grau de articulação entre seguridade social e disponibilização pública e do nível de financiamento do setor público.

No contexto regional, são poucos os países que conseguiram integrar os sistemas e financiar os benefícios públicos de saúde por meio de recursos do tesouro. Destacam-se, em primeiro lugar, os países do Caribe, que seguiram a tradição anglo-saxônica de sistemas públicos de saúde; em segundo, Cuba onde a predominância da disponibilização pública vai além da saúde; por último, o Brasil, onde o nível da carga tributária se assemelha ao dos países desenvolvidos. O Brasil é o único país da região a empreender uma dessegmentação e alcançar plena integração através do serviço único de saúde. Para efeito do argumento aqui exposto, este processo tem um atrativo: a mudança nas fontes de financiamento para o sistema de saúde teve um efeito neutro em relação às contas públicas. Com a promulgação da Constituição de 1988, o direito dos trabalhadores à seguridade social e à saúde passou a ser universal e integral. O novo sistema único de saúde sob responsabilidade do Estado começou a ser financiado com recursos do tesouro (inclusive por alguns tributos destinados especificamente ao setor). Simultaneamente, as contribuições sociais recolhidas sobre folha de pagamento, anteriormente destinadas ao financiamento da saúde através do sistema de seguridade social, passaram a ser direcionadas à previdência, antes reforçada com recursos do tesouro. Estas reformas contrastam com abordagens seguidas por muitos países que mantiveram a segmentação de seus sistemas de saúde, ao mesmo tempo em que destinaram recursos do tesouro para cobrir desequilíbrios nos seus sistemas previdenciários.

Os problemas enfrentados exigem uma estratégia de médio prazo de reformas que, ao perseguir melhorias marginais, alcancem os objetivos almejados. Não existe um caminho único a ser percorrido. Para viabilizar estes processos, os países deverão empreender profundas reformas tributárias que lhes permitam reduzir o papel das contribuições individualizadas e alcançar sistemas de proteção social universais, financiados exclusivamente pelo tesouro.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) *“La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago do Chile, março de 2006.

Diante destas evidências, a ideia de construir ou fortalecer os pilares solidários ou não contributivos dos sistemas de saúde e seguridade social ganha terreno. A reforma da saúde no Uruguai, o Plano de Acesso Universal e Garantia Específica de Saúde (AUGE) no Chile, o Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, o Seguro Popular no México e a reforma da saúde na Colômbia apontam para uma política de saúde com maior universalidade, solidária e baseada no direito de todos à saúde. Da mesma forma estão a reforma do sistema previdenciário solidário no Chile; a previdência

universal não contributiva no Distrito Federal do México (expandida com variações a outros estados mexicanos); o programa da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL) para idosos acima de 70 anos em cidades de até 30.000 habitantes; a reforma de aposentadorias na Argentina; e os benefícios de prestação continuada no Brasil. Estas e outras inovações que estão sendo consideradas ou vêm sendo implementadas na região são exemplos em termos de pensões e aposentadorias. As reformas do seguro-desemprego no Uruguai e no Chile também constituem políticas de preservação de renda ou pisos básicos de substituição, que transcendem o critério contributivo.

Os sistemas de proteção da saúde e de seguridade social não contributiva têm efeitos diretos, claros e substantivos sobre a desigualdade. Dada a forte segmentação dos mercados de trabalho da região, os sistemas de proteção social restritos aos formatos contributivos formais tendem não apenas a reproduzir a desigualdade dos mercados de trabalho, mas a torná-la mais aguda.

d) Papel mais proativo do Estado diante de assimetrias e desigualdades exacerbadas por processos de descentralização e delegação de responsabilidades a quase mercados ou provedores privados

As reformas da década de oitenta procuraram combinar a descentralização da gestão pública com a privatização de serviços e benefícios. Sobre o primeiro objetivo, conforme apresentado no capítulo IV, persistentes assimetrias no financiamento e nas capacidades de gestão a nível sub-nacional exacerbam as desigualdades territoriais. Pelo mesmo motivo, a descentralização apresenta hoje desafios de regulação, capacitação para a gestão e alternativas de financiamento que buscam remediar essas assimetrias.

Diante desta situação e seguindo as reformas que delegaram a disponibilização de serviços de saúde e educação a prestadores privados, a década atual avança rumo a um maior grau de regulação mediante a criação ou o fortalecimento de superintendências. Avança também para uma maior redistribuição por meio de fundos solidários e fórmulas de transferências que tutelam e moderam os efeitos regressivos e de qualidade estratificada que estas modalidades geraram ou aprofundaram.

e) Novas áreas de ação e redistribuição na agenda pública das atividades de cuidado, de articulação e redistribuição do trabalho remunerado e não remunerado, sob a perspectiva de gênero

A chamada “economia do cuidado” ganhou maior destaque na agenda pública a partir da evidência de que a carga do cuidado é distribuída de forma desigual entre os sexos, concentrando-se sobre as mulheres. Esta situação não é apenas injusta; também interfere com a autonomia das mulheres e dificulta sua inserção no mercado de trabalho. Por outro lado, os serviços de cuidado correm quase que exclusivamente por conta do mercado, o que implica custos com os quais as famílias pobres não podem arcar. Com isto, a participação da mulher no emprego se distribui desigualmente entre grupos socioeconômicos, o que faz com que a injustiça seja redobrada. Por último, os domicílios pobres tendem a ter maior número de crianças e, portanto, maiores demandas por cuidados, resultando em maior número de dependentes por gerador de renda, mecanismo este que reproduz disparidades socioeconômicas.

Num contexto em que o cuidado sempre corria exclusivamente por conta da família e do mercado, hoje o Estado está começando a promover políticas públicas para a disponibilização desse tipo de serviço. Cresce o consenso de que a coletivização da prestação de serviços de cuidado para crianças contribui para uma redistribuição da carga de trabalho entre gêneros e estratos sociais. A isso se agrega um debate crescente em relação às políticas de conciliação de trabalho remunerado e não remunerado, apresentado a partir de uma perspectiva de direitos e de igualdade de gênero.

Neste sentido, algumas abordagens de política pública são a ampliação da cobertura de creches e da educação infantil, bem como expansão da jornada escolar.⁵ Não se trata somente de melhorar as trajetórias educacionais, mas de permitir que as mulheres possam dispor de maior tempo para se dedicarem ao trabalho remunerado. Entretanto, para potencializar este recurso, faz-se indispensável mudança no âmbito familiar e do trabalho. Nas famílias, são necessárias profundas mudanças culturais na distribuição de tarefas por gênero, a fim de reverter a dupla jornada das mulheres, que continuam assumindo a maior parte das tarefas de cuidado, além de desempenhar funções de trabalho remunerado. Em termos do trabalho, é necessário avançar no que diz respeito à equidade das remunerações entre homens e mulheres, assim como na criação de sistemas de seguridade social que contemplem períodos maiores de descontinuidade do trabalho para as mulheres devido ao peso de suas responsabilidades de cuidado.

Estas “reformas das reformas” não podem nem devem ser truncadas pelas restrições impostas pela crise e pelo novo cenário global (veja o capítulo I). Pelo contrário, a reação dos governos frente aos possíveis custos sociais da crise tem sido precisamente a de apostar de forma mais resoluta nestas reformas, determinando um papel mais proativo do Estado. Neste sentido, foram fortalecidas as transferências para os setores mais vulneráveis e foram alcançados avanços em matéria de seguro-desemprego e outras políticas trabalhistas. Deste modo, a crise representa não apenas ameaça, mas também oportunidade, visto que amplia o consenso em torno da necessidade destas reformas no âmbito social.

Ao mesmo tempo em que as medidas adotadas pelos governos revelam um papel mais ativo do Estado no enfrentamento dos efeitos da crise, o verdadeiro significado dessas medidas dependerá do volume de recursos mobilizados, de sua força institucional e do grau de coordenação entre as diversas iniciativas destinadas a fazer frente à crise, entre elas os programas setoriais de longo prazo. Para alcançar este objetivo, é importante entender os parâmetros que definem as disparidades de bem-estar e as possibilidades da ação estatal.

C. Parâmetros estruturais do bem-estar e da proteção social

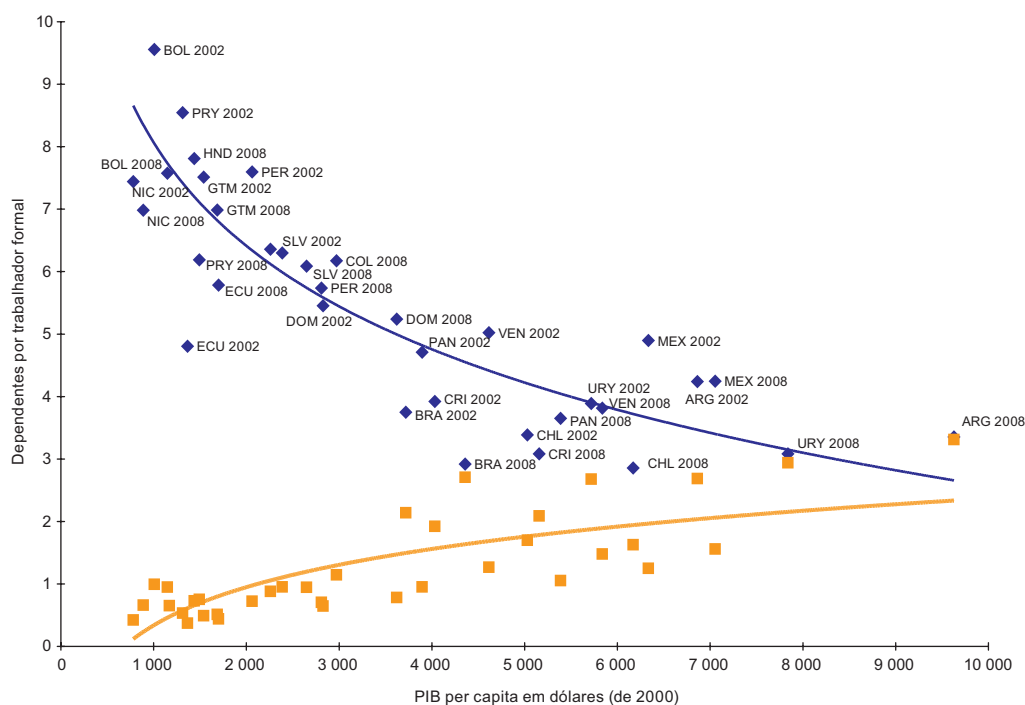
As disparidades de bem-estar aparecem em duas grandes dimensões, a saber: capacidade de uma sociedade de gerar renda por meio do mercado de trabalho para sustentar seus membros; e capacidades dos Estados para proporcionar sustento e proteção aos dependentes, ou seja, aqueles que carecem de renda ou para quem as rendas do mercado de trabalho se mostram insuficientes.

Dois vetores definem os dependentes. O demográfico, associado à estrutura etária; e o do trabalho, associado à relação do indivíduo com o mercado de trabalho. A combinação de ambos permite dimensionar uma relação de dependência laboral. Assim, o número de dependentes é determinado por fatores demográficos (menores de 15 anos e maiores de 65 anos) mais aqueles total ou parcialmente dependentes em função do seu status no mercado de trabalho (inativos, desempregados e ocupados de baixa produtividade ou informais cuja atividade não gera renda suficiente). Define-se, desta forma, uma primeira “curva do bem-estar” que permite elencar países conforme a capacidade de seus mercados de trabalho de gerar renda suficiente para cobrir as necessidades dos dependentes.

⁵ O trabalho de cuidado pode incluir uma vasta gama de serviços adicionais, como atividades desportivas para adolescentes, oferta gratuita ou de baixo custo de serviços para pessoas idosas, atenção a pessoas com deficiência, oferta de serviços de segurança de vizinhança, preservação do meio ambiente, entre outros. Constitui não somente uma oferta pública, mas também abre um âmbito de serviços comunitários que, no caso dos países europeus, é considerado relevante e medido como contribuição ao PIB, considerado como gerador de emprego. Entretanto, para efeitos desta proposta, restringimos a análise deste ponto à relação entre a economia do cuidado e o Estado de bem-estar e, particularmente, ao vínculo com o desenvolvimento e o aproveitamento de capacidades humanas nas famílias de baixa renda. Daí a ênfase no atendimento à infância e no apoio às mulheres.

A segunda “curva do bem-estar” acompanha as capacidades fiscais dos países, comparando a potencialidade das transferências públicas com as demandas geradas por dependência econômica. Conforme apresentado na seção anterior, a tendência, desde os anos noventa, é atribuir maior prioridade ao componente social do gasto público, aumentando sua participação no total. Conforme será discutido no capítulo VII, as capacidades fiscais devem ser ampliadas por meio de reformas que aumentem a carga tributária e transformem sua estrutura (apesar de vários países já terem registrado aumento da carga tributária nos últimos anos).

Gráfico VI.5

AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE DEPENDENTES POR TRABALHADOR FORMAL ^a

Fonte: Atualização com dados de Andras Uthoff, Cecilia Vera e Nora Ruedi, “Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe”, *Série Financiamento do Desenvolvimento*, N° 169 (LC/L.2497-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), 2006. Publicação das Nações Unidas. N° de venda: S.06.II.G.29.

^a População menor de 15 anos + população de 15 a 64 anos (inativos + desempregados + trabalhadores informais) + população maior de 65 anos, em relação à população de 15 a 65 anos (trabalhadores formais)

É possível estimar uma taxa potencial de tributação, de acordo com o nível de riqueza de cada país. Essa taxa, por sua vez, se traduz em um nível potencial de gasto social. A partir do custo estimado dos benefícios básicos, é possível calcular o número de dependentes que não conseguem se manter por meio de rendimentos do trabalho, mas que poderiam receber assistência proveniente de recursos fiscais do Estado (e sob quais circunstâncias poderiam ser atendidos). Isto define um piso de bem-estar baseado em repasses garantidos à população dependente, mediante transferências de renda por parte do Estado.

Por outro lado, no que se refere à população dependente por razões de idade e à população economicamente ativa do setor informal, a lacuna de bem-estar é marcada também pela incapacidade

de acessar sistemas de saúde e seguridade social, tanto pela modalidade contributiva quanto pelo pagamento individual das despesas. É preciso encontrar fórmulas pelas quais o Estado, com suas capacidades institucionais e recursos monetários, possa intervir nestes sistemas para garantir um piso de bem-estar aos mais necessitados.

As dimensões dessas disparidades nos países podem ser afetadas por decisões de ordem política tomadas pelos governos. O nível de desenvolvimento econômico de um país não é o único fator que determina o número de mulheres que pode incorporar-se oportunamente ao mercado de trabalho; o capital humano da população ativa; as disparidades produtivas entre setores e atividades; os níveis de emprego e desemprego; ou como a proteção social deve ser financiada. A magnitude de cada um destes fatores depende do tipo de desenvolvimento predominante e do papel desempenhado pelo Estado. Por sua vez, esta distinção afetará as taxas de fecundidade e mortalidade, as capacidades produtivas da população e os níveis de investimento e consumo. O Estado cumpre papel central nestes processos e, na América Latina, pode fazer muito para reduzir as disparidades de bem-estar. Cabe ao Estado, em grande medida, promover a redução da heterogeneidade estrutural, potencializando a inserção da mulher no mercado de trabalho e aumentando as capacidades humanas das novas gerações de famílias de baixa renda. Porém, para realizar esta tarefa, o Estado deverá adotar uma postura proativa inédita na articulação dos setores produtivos e econômicos.

O fato da existência de disparidades de bem-estar e sua propensão a crescer ou diminuir não ser predeterminada pelo nível de desenvolvimento econômico não significa que seja possível ignorar os parâmetros estruturais que condicionam a ação do Estado. Tais parâmetros, elencados na tabela a seguir, indicam pontos de partida muito diferentes para países da região. Conforme observado no Quadro VI.1, os países podem ser classificados em três conjuntos, segundo seu grau de disparidade: severas, intermediárias, e baixas.

O Quadro VI.1 traz elementos fundamentais em relação às disparidades de bem-estar. Os países foram divididos em três grupos. Apesar de diferenças entre países do mesmo grupo⁶, existe uma convergência relativa entre os componentes que pesam mais no bem-estar em cada grupo. Os países com menores disparidades de bem-estar têm PIB mais alto; menores coeficientes de dependência demográfica (ou seja, maior população em idade produtiva em relação à dependente); menor grau de informalidade nos mercados de trabalho; maior cobertura de seguridade social e de serviços públicos de saúde (menor proporção de gastos individualizados); menores níveis de pobreza e indigência; e maiores níveis de gasto público social, não apenas em termos do valor *per capita*, mas também como porcentagem do PIB (prioridade para o gasto social). Todos estes parâmetros são piores em países com menor grau de desenvolvimento relativo. As disparidades de bem-estar, em termos de necessidades sociais e de capacidades fiscais, variam substancialmente. Quanto menor o grau de desenvolvimento, maior a precariedade dos mercados de trabalho; maiores as dificuldades das famílias em acessar serviços; maior o grau de dependência demográfica; maior a pobreza; e menor a disponibilidade de recursos monetários e capacidades de gestão e execução das instituições públicas. A seguir, são discutidas algumas características dos países que compõem os três grupos, para elucidar fatores relacionados às disparidades de bem-estar.

⁶ Por exemplo, o gasto público social, como porcentagem do PIB, situa-se em torno de 18,6% no Estado Plurinacional da Bolívia, muito superior à média do terceiro grupo de países.

Quadro VI.1
**AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES
 SELECIONADOS DE BEM-ESTAR ^a**

	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 <i>per capita</i> 2008 (dólares de 2000)	6 601	5 320	1 975	4 074
Taxa de dependência demográfica 2005/2010 ^b	52,9	54,8	68,3	60,9
População pobre por volta de 2008 (Em porcentagens)	19,7	35,1	52,1	38,4
População indigente por volta de 2008 (Em porcentagens)	6,7	14,7	26,8	18,1
População ocupada no setor informal Por volta de 2008 (Em porcentagens do total de pessoas ocupadas)	41,6	55,3	65,3	55,7
Carga tributária, incluindo contribuições sociais, 2007/2008 (em porcentagens do PIB) ^c	24,8	13,7	16,4	18,7
Gasto público social <i>per capita</i> 2007/2008 (dólares de 2000)	1 209	619	181	597
Gasto público social 2007/2008 (porcentagens do PIB)	18,6	11,8	10,2	13,3
Cobertura de aposentadorias (em porcentagens), áreas urbanas	64,4	26,6	14,1	33,0
Porcentagem que declara gastos individualizados para atendimento à saúde	23,3	35,1	72,1	49,7

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

^a Médias simples dos países.

^b A relação de dependência equivale à população de 0 a 14 anos + a população de 65 anos ou mais sobre a população de 15 a 64 anos, vezes 100.

^c Na Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile e Costa Rica os números correspondem a governo em geral; nos demais casos, referem-se ao governo central.

1. Países com disparidades severas de bem-estar

Este grupo inclui Equador, El Salvador, Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana. São países com uma estrutura demográfica caracterizada por níveis de fecundidade relativamente elevados e uma população jovem. Seus mercados de trabalho são precários, fazendo com que os dependentes sejam não somente crianças e jovens, mas também um grande contingente de trabalhadores informais, com baixas rendas e sem proteção social associada ao emprego: 75% dos dependentes dos trabalhadores formais são jovens ou trabalhadores informais. Os 25% restantes são inativos, desempregados e idosos. Seu nível de desenvolvimento, medido em termos de PIB *per capita*, é de pouco menos de 2.000 dólares *per capita* (em dólares de 2000). Associado a uma baixa carga tributária, isto lhes impede de alocar montantes significativos de recursos para o atendimento das necessidades de educação dos jovens; de seguridade e assistência social dos indivíduos em idade produtiva; e de saúde para toda a população.

Ademais, estes países apresentam incidências de pobreza superior a 45% e, em vários deles, a pobreza alcança dois terços dos habitantes. Em geral, a cobertura da seguridade social da população ocupada é inferior a 30%. O financiamento público de sistemas de bem-estar pode provir de recursos orçamentários, ou de *royalties* ou tributos sobre a exploração de recursos naturais. Esses recursos permitem impulsionar programas de mitigação da pobreza que atuam de forma independente da estrutura demográfica ou do grau de formalidade da força de trabalho ocupada. Entretanto, os mercados de trabalho com visível predomínio do subemprego, a baixa capacidade do Estado para alocar recursos, o acesso concentrado a mercados financeiros estreitos e a pouca valorização da capacitação limitam a mobilidade social e a capacidade de promover mudanças nas estruturas sociais.

Nestes casos, o papel do Estado social é essencial para acelerar o processo de redução de disparidades de bem-estar. De um lado, as capacidades tributárias desses Estados devem ser expandidas; de outro, as taxas de atividade e emprego precisam aumentar. Por último, é preciso empreender esforços para ampliar o capital humano, tornando sua distribuição mais igualitária. Para tanto, para que se possa alcançar sociedades mais produtivas e igualitárias, serão necessários investimentos em serviços de cuidado com potencial para liberar a mão de obra feminina, expandir a educação pré-escolar e o ensino médio e consolidar transferências de renda às famílias pobres com filhos.

2. Países com disparidades intermediárias de bem-estar

Este grupo inclui a Colômbia, o México e a República Bolivariana da Venezuela. São países nos quais a fecundidade diminuiu claramente desde a década de setenta, resultando em menor proporção de jovens entre seus dependentes. Contam com mercados de trabalho mais formais, mas também apresentam um envelhecimento incipiente de sua população. Por estenderem sua cobertura educacional para além do nível médio, é crescente o número de inativos entre os dependentes. Essas pessoas inativas, somadas aos jovens menores de 15 anos, representam 60% dos dependentes por trabalhador formal. A proporção restante corresponde aos idosos, à população ocupada informal (dependentes parciais em função de baixas rendas e falta de proteção social) e os desempregados.

O nível de desenvolvimento econômico desses países é superior a 5.000 dólares *per capita* (em dólares constantes de 2000). Apesar de manter baixas cargas tributárias, possuem maiores níveis de renda, o que permite oferecer maiores benefícios nas áreas de educação, seguridade e assistência social e saúde. Suas taxas de pobreza variam entre 30% e 40% e a cobertura da seguridade social alcança cerca de 50% da população ocupada. A prestação de serviços de bem-estar se deve, quase que exclusivamente, aos maiores níveis de desenvolvimento alcançados por essas sociedades,

cujos governos recebem receitas provenientes da extração de recursos naturais (México e República Bolivariana da Venezuela). Apesar de estes países disporem de recursos que permitem a alocação de uma maior porcentagem do PIB para o gasto social público, estas vantagens não se traduzem em melhorias muito significativas na sua situação social (medida pela incidência da pobreza).

As pessoas mais escolarizadas ou com maior nível de capacitação estão melhor posicionadas para se beneficiar dos mercados de trabalho mais dinâmicos, o que tende a perpetuar a estratificação social, transmitindo desigualdades a gerações futuras. A capacidade do Estado é insuficiente para financiar simultaneamente uma rede básica de proteção social e o aumento necessário da qualidade da educação pública. O acesso à educação de qualidade fica segmentado em função da renda. Por sua vez, a expansão dos mercados financeiros discrimina segundo o risco, visto que seleciona clientes de acordo com sua capacidade financeira. Observa-se que, o desenvolvimento das instituições, neste grupo de países, tende a reforçar os mecanismos de transmissão de desigualdades na sociedade.

O grande desafio enfrentado por estes países consiste em elevar a produtividade de seus setores mais defasados, aumentar as taxas de atividade entre a população em idade produtiva e universalizar formas básicas de proteção social que permitam aos domicílios absorver choques externos e eventos de ciclo de vida. Neste sentido, a expansão das bases não contributivas dos serviços de saúde e de seguridade social, as transferências de renda e o incremento de recursos para a educação infantil e ensino médio em áreas vulneráveis são fatores essenciais para potencializar a igualdade e uma maior produtividade.

3. Países com disparidades baixas de bem-estar

Este grupo inclui Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai. Estes países dispõem de maior potencial para desenvolver um Estado de bem-estar. Em comum, passaram por acentuadas quedas de fecundidade antes ou durante a década de sessenta e apresentam estruturas demográficas mais envelhecidas. Pelo fato de proporcionarem maior cobertura de educação de nível superior, apresentam maior incidência de inativos que, somados aos idosos e jovens, representam 75% dos dependentes por trabalhador formal. Os demais dependentes potenciais são trabalhadores informais e desempregados. O nível de desenvolvimento, medido segundo o PIB *per capita* supera, em média, os 6.500 dólares *per capita* (em dólares constantes de 2000). Sua carga tributária é elevada, permitindo um nível de gasto público social próximo a 20% do PIB (cerca de 35% no caso do Brasil). Suas taxas de pobreza são inferiores a um quarto da população e a cobertura de seguridade social abrange mais de 60% da população ocupada.

Estes países continuam longe de prover condições análogas às dos regimes social-democratas europeus. O mercado assume papel importante nos países que realizaram reformas estruturais de seus sistemas previdenciários para incorporar a administração privada de fundos (Chile e Uruguai). Já na Costa Rica, a incorporação deste componente foi apenas marginal.

Apesar de seu maior grau de desenvolvimento institucional e maior disponibilidade de recursos fiscais, os efeitos da ação pública sobre a desigualdade são limitados. Seus sistemas de proteção social continuam segmentados em função da sua natureza contributiva, favorecendo a reprodução de desigualdades primárias geradas no mercado de trabalho. As mudanças implementadas em virtude dos princípios da universalidade enfrentam restrições orçamentárias, obrigando os governos a focalizar pisos básicos de serviço, devido a contingenciamentos que limitam sua capacidade de financiar programas diretamente. As parcerias público-privadas para a disponibilização de serviços de educação condicionam o acesso à educação de qualidade à capacidade de pagamento. Entretanto, os governos ainda carecem de capacidade reguladora para impor as condições de igualdade de acesso que faltavam no desenho original dos sistemas de disponibilização desses serviços.

A janela de oportunidade demográfica nestes países está se estreitando à medida que a população envelhece, o que torna imprescindível, por um lado, completar a proteção social para os setores

mais vulneráveis, e por outro, limitar as subvenções aproveitadas pelos setores mais socialmente integrados e privilegiados. Os sistemas de saúde e de seguridade social precisam ser reconstruídos, com subsídios orientados para o estabelecimento de um piso básico universal não contributivo. Outro desafio é desestraficar o acesso da mulher ao mercado de trabalho, visto que a estratificação constitui um enorme obstáculo à superação da desigualdade e um desperdício de capacidades produtivas. Para isto, é fundamental expandir a cobertura de serviços de cuidado infantil e de educação pré-escolar de qualidade para áreas de menor renda. Por último, sem uma universalização mais homogênea do ensino médio nestes países, as sociedades não estarão preparadas para ampliar suas capacidades produtivas em contextos de expansão econômica e tampouco para garantir a igualdade de oportunidades.

D. Componentes de um estado de bem-estar ⁷

Conforme discutido nos capítulos anteriores, um crescimento econômico mais dinâmico, com maior convergência produtiva e territorial e geração de emprego de qualidade é a base para o estabelecimento de sociedades mais integradas. Ao longo do presente documento, foi defendida a tese de que o papel do Estado é decisivo em todas estas frentes, assim como para fomentar o bem-estar, o desenvolvimento humano e a proteção diante de riscos. De acordo com Segura-Ubiergo (2007) um Estado de bem-estar pode ser definido como “um repertório de políticas lideradas pelo Estado, cujo objetivo é assegurar um mínimo de bem-estar a todos os cidadãos - protegendo-os dos riscos de desemprego, doença, velhice e maternidade - e provendo uma acumulação adequada de capital humano por meio de investimento em saúde e educação”.

Para alcançar estes objetivos, os Estados de bem-estar desempenham quatro funções claras, a saber:⁸

- i. desmercantilização do acesso ao bem-estar da população, mediante disponibilização de bens, serviços e repasses que independem da posição que o indivíduo ocupa no mercado de trabalho ou de sua capacidade de compra nos mercados de bens, seguros e serviços;
- ii. desvinculação do acesso ao bem-estar dos núcleos familiares, por meio da concessão de benefícios e transferências a indivíduos, independente de seu pertencimento a uma família ou de normas de reciprocidade e distribuição familiares;
- iii. normatização e controle de certos aspectos do comportamento dos agentes de mercado e dos membros das famílias, modificando a ordem “espontânea” destas esferas, mediante incentivos e normatização do mercado de trabalho, dos preços e dos direitos e obrigações dos membros das famílias;
- iv. redistribuição de recursos: por meio da arrecadação e distribuição na forma de bens, serviços e transferências, os Estados rompem as equivalências entre contribuições e benefícios e passam a operar com diversas modalidades de solidariedade, ancoradas em fontes de financiamento e critérios de elegibilidade.⁹ Esta redistribuição ocorre entre grupos diferentes (população ocupada ou desocupada e inativa; pessoas saudáveis ou enfermas; adultos ou jovens; homens ou mulheres; os mais abastados e os mais carentes) e determina os efeitos entre pessoas de diferentes classes, sexos e gerações.

⁷ É importante diferenciar o conceito de Estado de bem-estar, como construção histórica concreta da Europa pós-guerra e a ideia de Estado de bem-estar como recorte analítico de um conjunto de políticas e ações presentes em todos os Estados. Para fins deste estudo, foi utilizado este último significado.

⁸ A base desta conceitualização pode ser observada em Esping Andersen (1990, 1999, 2002). Algumas variações e reflexões relevantes, também incorporadas neste marco, surgem de Orloff (1993), Martínez (2008), Filgueira (2007b) e Filgueira, Gutiérrez e Papadópulos, (2008).

⁹ Assim como o Estado, as famílias e os mercados também redistribuem recursos. Essa redistribuição pode ser progressiva ou regressiva. O que diferencia o Estado neste caso é seu caráter vinculante, tanto em relação à extração de recursos, quanto aos princípios que determinam a elegibilidade dos beneficiários.

O que o Estado faz em relação a estes temas deve ser analisado no contexto daquilo que as outras duas esferas - mercados e famílias - estão fazendo. A estas três esferas soma-se uma quarta, representada pela comunidade, tanto em sua forma organizada (organizações não governamentais, Igrejas, associações de voluntariado) quanto não organizada (vizinhos, amigos, redes de relacionamentos).

Estas análises permitem enfatizar que a estratégia pública em prol da igualdade não está restrita ao nivelamento de oportunidades: a função do Estado se estende também à realização de maior igualdade, em termos de resultados e de níveis de bem-estar. Isto se torna necessário porque não é possível imaginar que a região mais desigual do mundo seja capaz de efetivamente igualar oportunidades sem, pelo menos em alguma medida, igualar resultados.

Os mercados, o Estado e as famílias complicam esta distinção. Quanto mais complexa e esquiva a situação inicial, mais desigual e impalpável será a distinção. De um lado, as famílias tendem a ampliar a desigualdade inicial: a herança material, a endogamia de classe na formação de novos domicílios e a herança social transmitida na socialização primária tendem a reproduzir as diferenças sociais, à medida que concentram e aprofundam a distribuição desigual de capital humano, físico e social. De outro, na medida em que os mercados premiam a produtividade diferencial derivada das capacidades dos indivíduos, também tendem a fortalecer essas distinções, com dinâmicas que aprofundam as diferenças de origem, baseadas no capital físico acumulado e no capital social segmentado.

Portanto, cabe ao Estado (e às políticas públicas) um papel decisivo na superação da força inercial por trás dessa desigualdade. Em última instância, é do Estado a responsabilidade de garantir os direitos econômicos, sociais e culturais, componentes da cidadania. Precisamente por se tratar de direitos, esta igualdade não pode ser alcançada por abordagens que dependem somente do mercado ou da família. Portanto, esta responsabilidade recai inequivocamente sobre o Estado.

E. Rumo a um sistema de transferências de renda redistributivo: o ético e o pragmático caminhando juntos

A profunda desigualdade estrutural e a baixa produtividade média explicam, em grande medida, a persistente e alta proporção da população que ainda carece de rendas mínimas adequadas na maioria dos países. Três razões fundamentais explicam a insuficiência de renda de indivíduos e domicílios: desemprego, baixos salários e inatividade (não por opção, mas por obstáculos diversos). O enfrentamento desta situação exige, entre outras abordagens, a redistribuição direta de renda, mediante sistemas não contributivos.

Dois argumentos fundamentam as objeções a tal redistribuição. O primeiro é a insuficiência de capacidade fiscal por parte dos países. O certo, contudo, é que existe margem fiscal na região (variável entre países) para assumir este papel redistributivo. O leque de transferências, seu montante e progressividade dependerão da combinação de fatores que determinam, em cada país, as disparidades de bem-estar (veja Quadro VI.1). Em todo caso, as evidências aqui apresentadas indicam que, em boa parte da região, o problema não é de ordem técnica, mas sim, política.

O segundo argumento se baseia no conceito de “incentivos corretos”. Postula-se que o recebimento de rendas não derivadas do trabalho surte efeito negativo na predisposição dos indivíduos em se inserir economicamente no mercado. Esta argumentação é falha por diversas razões. Primeiro, o valor dos benefícios propostos mal alcançam patamares mínimos de consumo e, em muitos casos, não garantem que os domicílios beneficiários consigam sair da situação de pobreza. Segundo, as evidências recolhidas nos últimos anos indicam que a expansão dos repasses não contributivos na região tem sido acompanhada por aumento nas taxas de atividade entre os beneficiários. Terceiro, numa região onde mais de um terço da população carece de rendas suficientes para superar a pobreza, é um equívoco afirmar que a falta de garantias contra a vulnerabilidade seja uma questão de incentivos.

Por outro lado, existem fortes argumentos a favor de um sistema básico de rendas parciais garantidas. O primeiro, conforme mencionado acima, diz respeito à igualdade de direitos sociais e de cidadania. Domicílios pobres ou vulneráveis que enfrentam situações de choque exógeno ou vicissitudes econômicas tendem a sofrer uma descapitalização que vai muito além do efeito de choque, precisamente por carecer de garantias mínimas ou instrumentos que suavizem alterações nos seus fluxos de renda diante de situações adversas. Em termos práticos - e mais ainda em termos éticos - evitar o colapso das economias domiciliares que representam boa parte da população e produção latino-americana é tão necessário quanto evitar o colapso dos sistemas financeiros (por meio de subsídios às suas ineficiências). Ademais, a região carece de estabilizadores automáticos para responder a crises e choques. Nesse sentido, os sistemas de garantia de renda mínima constituem mecanismos para sustentar a demanda interna em conjunturas adversas. Por último, o desenho e as populações selecionadas nas propostas aqui apresentadas buscam - em uma região em plena transição demográfica - minimizar a permanência de domicílios (com filhos menores de idade) na situação de pobreza, mediante a formação de capacidades humanas, na qual as perspectivas de desenvolvimento futuro requerem saltos de produtividade do trabalho.

O objetivo desta proposta não é defender subsídios que desmotivem a participação no mercado de trabalho. Pelo contrário, rendas mínimas garantidas são um mecanismo que favorece a inserção presente e futura da população no mercado. Através de um adequado entendimento das condições que estimulam as pessoas a engajar-se na atividade produtiva, os governos podem promover incentivos e pisos mínimos para estimular a predisposição a participar de forma sustentável no mercado. Nesta seção é apresentado um conjunto de estimativas relativas aos custos com os quais o Estado deve arcar ao assumir sua função essencial na proteção social (veja Box VI.4), incluindo um sistema não contributivo de garantia e redistribuição de rendas.

Estas estimativas indicam a dimensão dos esforços fiscais necessários para implementar estas transferências que, por sua vez, variam muito em função da amplitude das lacunas de bem-estar nos diferentes países, conforme discutido na seção anterior. Não se pretende que a disponibilidade fiscal para levar a cabo este conjunto de transferências seja alcançada da noite para o dia; que funcione no mesmo ritmo em distintos países, ou que, desde o princípio, exista a capacidade institucional pública de aproveitar os recursos da forma mais eficiente e eficaz. Porém, indiscutivelmente, o esforço fiscal para enfrentar estes desafios e garantir bem-estar e promoção social requererá reformas tributárias, crescimento sustentado e alternativas diversas que aumentem a arrecadação para financiamento de políticas públicas.

1. Combate à desigualdade e à infantilização da pobreza

A pobreza é reforçada por acentuada desigualdade na distribuição de renda, refletindo grandes desigualdades de origem, baixa carga tributária, baixa capacidade redistributiva do Estado social e mercados de trabalho muito ineficientes e desiguais que tendem a reforçar as disparidades de origem, sejam elas de classe, gênero, idade ou etnia. Conforme mostrado no Gráfico VI.6 - com variações entre os países - a incidência de pobreza na população infantil é muito superior à da população adulta, tendência que tem-se acentuado nos últimos 20 anos.

Um aspecto fundamental de todo pacto social e intergeracional se refere aos montantes que cada sociedade está disposta a pagar para apoiar o papel das famílias na disponibilização de cuidados, desenvolvimento de capacidades e proteção das crianças. Segundo o modelo tradicional, cabia ao homem prover estes recursos à família, enquanto que o papel da mulher seria o cuidado dos filhos. A precariedade desta relação de dependência se tornava ainda mais evidente em casos de ruptura do vínculo, visto que a mulher, quase sempre, acaba por assumir toda a responsabilidade do cuidado dos filhos. Deste modo, o controle do dinheiro tende a concentrar-se nas mãos de quem, em última instância, não se responsabiliza pelos dependentes.

Box VI.4

METODOLOGIA DE APURAÇÃO DE CUSTOS DE TRANSFERÊNCIAS

Os exercícios de simulação são realizados com base nos microdados das pesquisas de domicílios mais recentes, adotando como parâmetro dados de contas nacionais, com o objetivo de estimar os custos como proporção do PIB. O modelo aloca um montante equivalente a uma linha de pobreza para cada pessoa elegível, segundo os critérios selecionados e computa a nova renda domiciliar. Sobre esta base, volta-se a fazer uma estimativa dos indicadores de pobreza e desigualdade, estabelecendo os alcances em matéria de cobertura domiciliar para cada medida.

$$\text{Custo \% PIB} = \left(\frac{\left(\left[\left(\sum_{i=1}^q p_i * B \right) * 12 \right] * TC \right)}{\text{PIB}} \right) * 100$$

onde, q representa a população elegível segundo os diversos parâmetros especificados; p representa as pessoas elegíveis segundo tais parâmetros; e B representa o benefício estipulado para essa população. A cifra que surge desta simulação é multiplicada por 12 (mensalidade anualizada) e expressa em dólares por meio de ajuste pela taxa de câmbio (TC). Essa cifra é dividida pelo PIB e multiplicado por 100 para expressar o custo fiscal de tais benefícios como porcentagem do PIB.

A base das estimativas é simples e consiste de quatro grandes grupos de benefícios em duas modalidades diferentes. As medidas simuladas são:

- fixar uma linha de pobreza para crianças menores de 5 anos,
- fixar meia linha de pobreza para crianças entre 5 e 14 anos,
- fixar uma linha de pobreza aos maiores de 64 anos,
- fixar uma linha de pobreza aos desempregados (sejam eles desocupados pela primeira vez, provenientes dos setores formais ou informais).

A linha de pobreza é o valor monetário do custo de uma cesta básica de bens e serviços, que inclui alimentação, habitação, transporte, vestuário, comunicações e alguns outros bens necessários para atender às necessidades básicas. A metade de uma linha de pobreza equivale ao custo de atender somente as necessidades alimentares, valor também conhecido como linha de indigência. Na América Latina, a primeira flutua atualmente entre 60 e 250 dólares, em função do custo da cesta básica em cada país e do poder de compra do dólar em cada país.

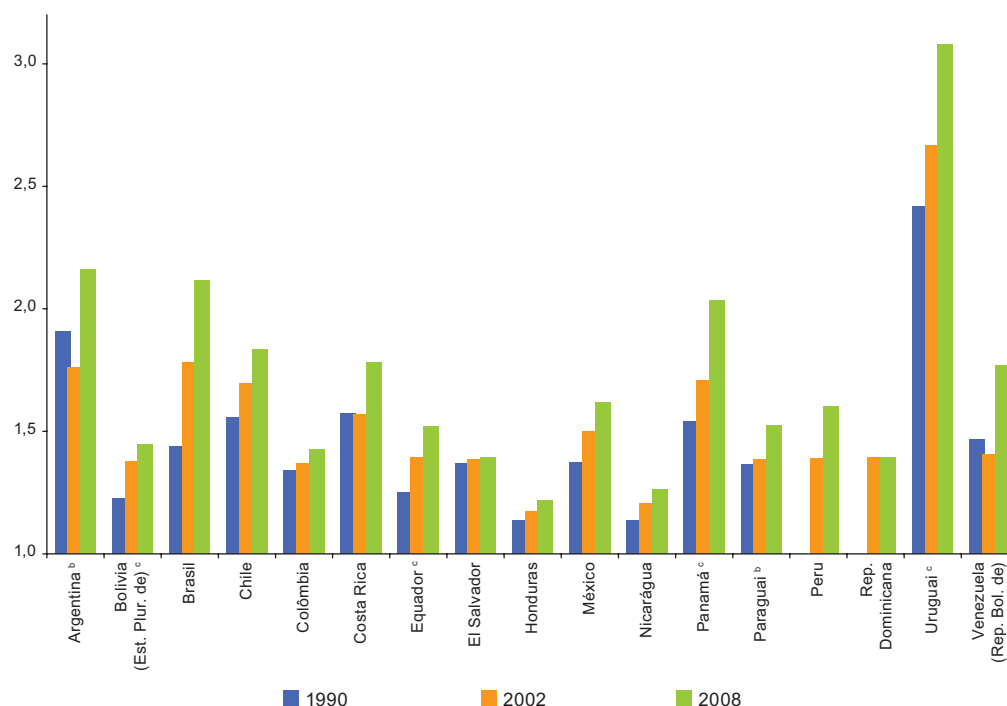
Esses benefícios foram simulados em relação a dois universos: de um lado, os destinados aos que possuem as características, acima descritas; de outro, os destinados aos que, além de apresentarem tais características pertencem a domicílios situados abaixo de 1,8 linhas de pobreza (ou seja, os considerados vulneráveis à pobreza). A cobertura populacional produzida, utilizando este parâmetro de focalização é de alcance quase universal nos países mais pobres, mas é bem mais evidenciado em países com menores disparidades de bem-estar.

Com dados deste exercício, é possível estimar os efeitos das alternativas mencionadas sobre a pobreza e a desigualdade, assim como seus custos em relação ao PIB de cada país. É possível, ainda, estabelecer estes efeitos em relação a cada benefício e a todos os benefícios considerados de forma conjunta.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com dados de metodologias desenvolvidas em CEPAL, *“Panorama Social de América Latina”*, 2009 (LC/G.2423-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.135 e *“Panorama Social de América Latina”*, 2007 (LC/G.2351-P), Santiago do Chile, 2007. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.07.II.G.124.

Gráfico VI.6

**QUOCIENTE ENTRE TAXAS DE POBREZA POR VOLTA DE 1990, 2002 E 2008:
CRIANÇAS ENTRE 0 E 14 ANOS EM RELAÇÃO A PESSOAS
DE 14 ANOS OU MAIS ^a**



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

^a O ano da pesquisa difere entre países. O período 1990 corresponde à pesquisa disponível mais próxima àquele ano; o período 2002, às pesquisas mais recentes disponíveis entre 2000 e 2002; e o período 2008, às pesquisas disponíveis entre 2004 e 2008.

^b Área metropolitana.

^c Área urbana.

Nos últimos anos, o Estado vem enfrentando esta situação, através de transferências em espécie às famílias e da reforma de sistemas de bolsas familiares. Tais instrumentos de redistribuição são de comprovada relevância e demonstram a orientação do debate público para uma maior preocupação acerca do papel do Estado como nivelador de condições. Também demonstraram ser valiosos componentes do sistema de proteção social como um todo. Entretanto, ao considerar estes programas dentro do contexto fiscal dos Estados sociais da América Latina, é importante não confundir um ponto de apoio com uma plataforma completa. Apesar de estes programas terem atraído bastante atenção técnica, acadêmica e da opinião pública, representam, em média, apenas 0,25% do PIB e 2,3% do gasto social dos países latino-americanos e sua cobertura ainda deixa muito a desejar (veja Seção 2 deste capítulo).

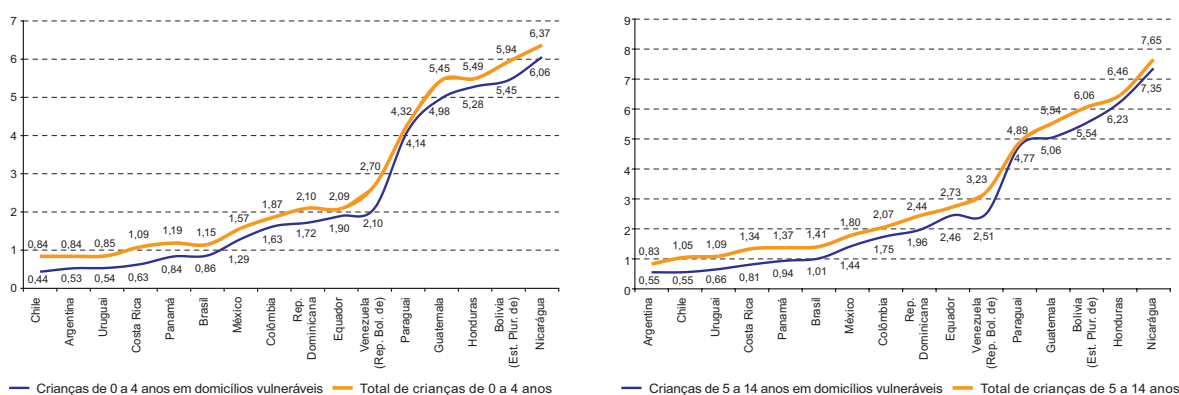
No exercício de simulação a seguir (Gráficos VI.7 e VI.8) é estabelecido o custo de geração de uma transferência adicional de renda direcionada a crianças entre 0 e 4 anos e entre 5 e 14 anos, de forma universal e centrada nos setores vulneráveis (veja Box VI.4). Novamente, estas estimativas são feitas sem suprimir transferências já recebidas pelos domicílios dessas pessoas e, por este motivo, os valores aqui estimados devem ser somados aos já repassados.

Mais uma vez, no caso dos países com maior desenvolvimento relativo, o custo de agregar uma transferência adicional de uma linha de pobreza por cada criança menor de 5 anos e meia linha de pobreza por cada criança entre 5 e 14 anos aos benefícios já existentes, é factível pela modalidade focalizada e universal, em um prazo de tempo relativamente curto. Dada a acentuada infantilização da pobreza nestas sociedades e suas baixas taxas de fecundidade, essa medida é altamente recomendável, visto que significa um investimento em gerações futuras mais produtivas e em sociedades mais igualitárias. Esta recomendação não implica necessariamente uma configuração de benefícios como aqui é simulado.

Gráfico VI.7

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DE TRANSFERÊNCIA DE UMA LINHA DE POBREZA PARA CRIANÇAS MENORES DE 5 ANOS, POR VOLTA DE 2008

(Em porcentagens do PIB)

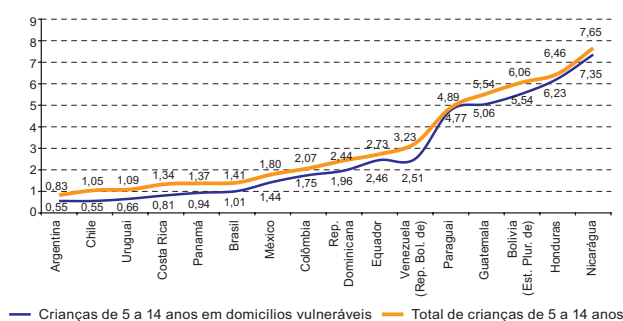


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com dados de tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países. No caso de domicílios monoparentais, transfere-se 1,5 linha de pobreza por criança.

Gráfico VI.8

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DE TRANSFERÊNCIA DE MEIA LINHA DE POBREZA PARA CRIANÇAS DE 5 A 14 ANOS, POR VOLTA DE 2008

(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com dados de tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países. No caso de domicílios monoparentais, será transferida 1,5 linha de pobreza por criança.

Quadro VI.2
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COBERTURA, BENEFÍCIOS E REDUÇÃO DA POBREZA
 A PARTIR DA TRANSFERÊNCIA DE UMA LINHA DE POBREZA PARA CRIANÇAS MENORES
 DE 5 ANOS, POR VOLTA DE 2008**

	Cobertura focalizada (porcentagem do total de domicílios)	Média mensal de transferência <i>per capita</i> para domicílios com beneficiários (dólares de 2000)	Domicílios pobres antes da transferência de uma linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Domicílios pobres depois da transferência de uma linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Redução da pobreza (pontos percentuais)
Argentina	12,5	44,3	14,7	12,2	-2,5
Brasil	13,1	21,3	19,9	16,9	-3,0
Uruguai	8,9	35,7	8,5	6,5	-2,0
Chile	10,7	19,1	11,3	9,1	-2,1
Costa Rica	12,2	20,0	14,8	12,4	-2,5
Panamá	26,3	21,6	21,5	18,0	-3,4
México	21,1	34,7	27,9	22,8	-5,1
Colômbia	21,6	17,6	35,4	30,3	-5,0
Venezuela (República Bolivariana da)	19,9	46,0	23,6	19,1	-4,5
Equador	22,0	10,4	36,5	31,5	-5,0
Bolívia (Estado Plurinacional da)	27,9	14,7	47,2	41,8	-5,5
Guatemala	37,3	18,3	46,7	39,3	-7,4
Honduras	35,6	16,6	63,1	57,8	-5,3
Nicarágua	35,4	11,7	54,4	48,6	-5,9
Paraguai	28,2	17,2	50,2	44,6	-5,6
Rep. Dominicana	19,6	25,3	40,1	35,7	-4,4

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

O investimento na infância deve ser calculado não apenas em função do custo das transferências efetuadas. É igualmente importante calcular o custo de não efetuá-las, ou seja, o custo para o Estado e a sociedade dos efeitos associados a uma infância com maiores níveis de desnutrição e menor escolaridade para os mais excluídos, fatores que podem ser evitados. Neste sentido, estudos realizados pela CEPAL, em conjunto com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), assinalam que manter a situação existente ocasionará nefastas sequelas econômicas para os países. Apesar de o gasto social supor a alocação de

recursos do orçamento, pode-se levar ao agravamento do quadro, com graves consequências sociais e econômicas, se tal destinação não ocorrer.

Por exemplo, o custo direto do atendimento à saúde e de serviços educacionais, mais a perda de produtividade - devido aos 5,4 milhões de pessoas que não chegaram a formar parte da população em idade produtiva e à lacuna de dois anos de escolaridade que apresentariam as pessoas acometidas pela desnutrição infantil - equivalem a 6,4% do PIB dos países da América Central e da República Dominicana em 2004; e a 2,6% do PIB dos países andinos e do Paraguai em 2005. Estes valores, por sua vez, representam em média 30% do gasto público social daqueles anos nos respectivos países. Vale destacar que, em alguns casos, este custo é inclusive superior ao gasto social informado pelos países. Em contrapartida, o cumprimento da terceira meta do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (que se refere à redução pela metade da proporção de crianças menores de 5 anos com baixo peso entre 1990 e 2015) significaria uma economia de 2,32 bilhões de dólares, no período compreendido entre 2004-2005 e 2015. Este montante poderia chegar a 5,96 bilhões, de dólares se o flagelo da fome fosse erradicado no período (o que equivaleria a 23% e 60% da média anual do gasto público em saúde e 4% e 11% da média do gasto social para os respectivos grupos de países) (CEPAL/PMA, 2007 e 2009).

Quadro VI.3

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COBERTURA, BENEFÍCIOS E REDUÇÃO DA POBREZA A PARTIR DA TRANSFERÊNCIA DE MEIA LINHA DE POBREZA PARA CRIANÇAS ENTRE 5 E 14 ANOS, POR VOLTA DE 2008^a

	Cobertura focalizada (porcentagem do total de domicílios)	Média mensal de transferência <i>per capita</i> a domicílios com beneficiários (dólares de 2000)	Domicílios pobres antes da transferência de meia linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Domicílios pobres depois da transferência de meia linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Redução da pobreza (pontos percentuais)
Argentina	18,7	31,1	14,7	12,1	-2,6
Brasil	23,0	14,3	19,9	16,5	-3,4
Uruguai	15,7	25,1	8,2	5,7	-2,8
Chile	19,8	13,0	11,3	8,5	-2,7
Costa Rica	22,0	14,1	14,8	11,5	-3,3
Panamá	44,7	14,8	21,5	17,2	-4,3
México	40,8	10,3	47,2	42,1	-5,1
Colômbia	39,4	7,5	36,5	30,2	-6,4
Venezuela (República Bolivariana da)	50,2	13,9	46,7	39,5	-7,2
Equador	55,3	12,6	63,1	56,8	-6,3
Bolívia (Estado Plurinacional da)	34,4	23,8	27,9	22,1	-5,8
Guatemala	34,8	11,8	35,4	30,3	-5,0
Honduras	33,6	32,7	23,6	18,2	-5,4
Nicarágua	55,6	9,0	54,4	47,4	-7,0
Paraguai	46,3	12,0	50,2	44,0	-6,2
Rep. Dominicana	33,2	17,1	40,1	35,0	-5,2

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

^a No caso de domicílios monoparentais, será transferida 1,5 linha de pobreza por criança.

Por sua vez, dados preliminares sobre o custo do analfabetismo indicam que o feito de não saber ler nem escrever, em 2006, teria ocasionado perdas de produtividade de 104 milhões de dólares no Equador; 135 milhões na República Dominicana; e 802 milhões de dólares no estado de São Paulo. Levando-se em conta a população que não possui seis anos de escolaridade, os valores se elevam para 392 milhões de dólares no Equador e 2,254 bilhões de dólares em São Paulo. Nos casos analisados, isto equivale, respectivamente, a 69% e 64% do gasto público em educação no ano que foi objeto de análise. Cabe destacar que, se considerada toda a vida produtiva futura dos analfabetos, as perdas indicadas seriam multiplicadas entre 9 e 11 vezes.

A falta de investimento na infância pode ser considerada uma violação dos direitos sociais básicos, sobretudo quando existem claras deficiências de alimentação e educação. Uma criança desnutrida e analfabeta não é apenas um reflexo de desigualdades inadmissíveis do ponto de vista ético, espelha também uma vida com escassas perspectivas de alcançar a plenitude. Além disto, a falta de capacidades e de perspectivas, ocasionada pela desnutrição e pelo analfabetismo gera ônus para toda a sociedade. Implica que grande parte do potencial de recursos humanos das gerações futuras, precisamente as que deveriam capitalizar a explosão demográfica, será desperdiçada em consequência de danos nutricionais irreversíveis ou da carência de habilidades para uma vida produtiva. Ademais, os custos para remediar os males ocasionados por estes problemas são incomensuravelmente mais elevados que os investimentos necessários para preveni-los. Quando se contempla o custo de não fazer investimentos sociais na infância, a dimensão ética e a dimensão prática caminham juntas.

2. Enfrentando a insegurança na velhice

À medida que a população envelhece, volta à tona o tema da orientação geracional do gasto social. O gasto em seguridade social, na forma de previdência e saúde, pode alcançar níveis tão elevados que não sofre espaço para o investimento em serviços orientados ao âmbito reprodutivo da sociedade, que envolve mulheres e crianças. Mesmo assim, tais níveis de gasto podem resultar insuficientes para assegurar uma cobertura adequada à população idosa.

Os países da região enfrentam um problema crucial: como prover transferências básicas em espécie aos idosos que já não podem trabalhar ou conseguir emprego; e como continuar mantendo altas taxas de participação feminina e, ao mesmo tempo, manter o investimento em capacitação para as novas gerações. Conforme ilustrado no Gráfico VI.9, as pensões e aposentadorias alcançam porcentagens variáveis de pessoas idosas de 65 anos, dependendo do país (porém, em geral, são muito baixas). Além disto, observa-se que a privação está concentrada nos domicílios com rendas baixas ou muito baixas.

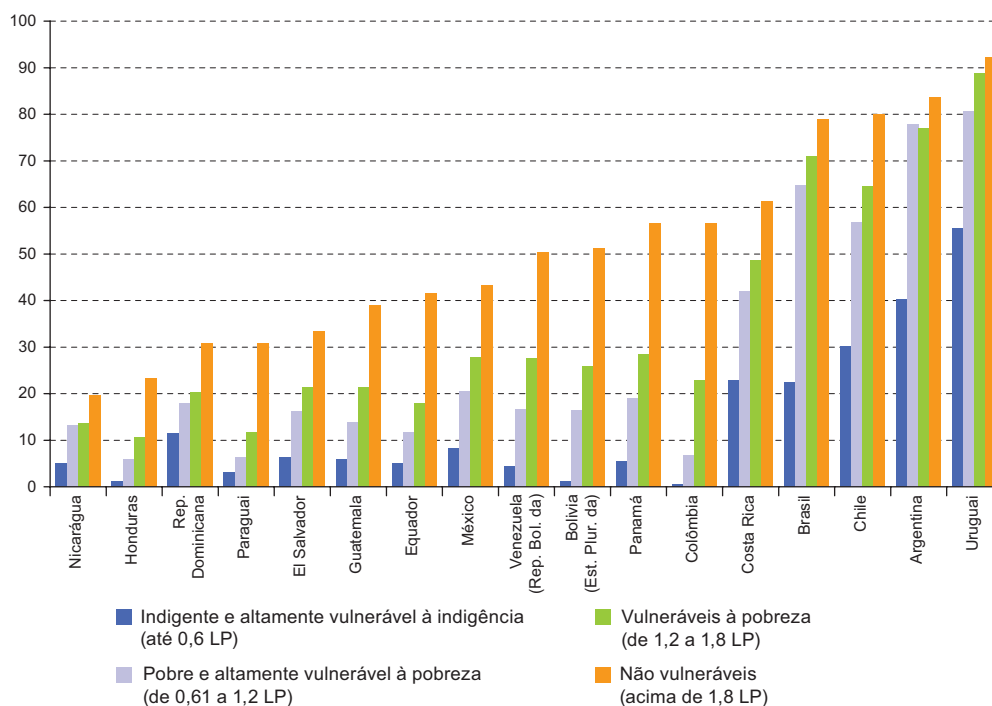
Dada a proporção de mulheres na população idosa e o fato de poucas delas terem perseguido carreiras profissionais que lhes conferissem acesso a uma aposentadoria, é necessário projetar sistemas de pensões que, ou reconheçam o custo da descontinuidade e da resignação daquelas que assumiram o fardo do trabalho não remunerado, ou desvinculem uma parcela significativa da previdência da sua tradicional focalização no trabalho formal.

Conforme apresentado pela CEPAL (2006b), a proteção social não pode se basear exclusivamente em sistemas contributivos vinculados ao mercado de trabalho e isto, por sua vez, exige um reexame dos mecanismos de redistribuição solidária. Os sistemas de seguridade social têm alcance muito limitado entre a população rural. Não obstante, o elevado grau de informalidade das economias impõe limitação ainda maior. A cobertura média da seguridade social é inferior a 40% na região, sendo que nas zonas urbanas esta alcança níveis pouco superiores a 45% e nas zonas rurais permanece abaixo de 22%. Nos países com a mais ampla cobertura (Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai), apenas 60% dos trabalhadores urbanos contribuintes gozam dessa proteção (CEPAL, 2006b).

Gráfico VI.9

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PORCENTAGEM DE DOMICÍLIOS COM ALGUM MEMBRO DE 65 ANOS OU MAIS RECEBENDO APOSENTADORIA OU PENSÃO, POR FAIXA DE RENDA, POR VOLTA DE 2007 a

(Em múltiplos da linha de pobreza)



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

^a Os dados do Peru correspondem ao ano de 2003; os de El Salvador, a 2004; os da Colômbia e Nicarágua, a 2005, e os da Argentina, Chile, Guatemala e México, a 2006.

As reformas levadas a efeito em vários países acabaram por repercutir negativamente sobre o caráter público, contributivo e social deste tipo de gasto. Isto ocorreu no caso da política previdenciária, sobretudo quando foram instituídos sistemas de capitalização individual. No período posterior às reformas, muitos governos passaram a tentar compensar os efeitos distributivos negativos, através de novos programas públicos. Mais especificamente, começaram a considerar formas mais razoáveis de assegurar cobertura aos que não alcançam o montante contributivo exigido pela legislação. Para tanto, faz-se necessário o fortalecimento do componente não contributivo, face às pressões fiscais, especialmente em relação aos custos de transição.

Vários países do Caribe adotaram políticas nacionais de atendimento a pessoas idosas e formularam planos de implementação estratégica. Alguns países, como Trinidad e Tobago, concedem pensões após avaliação da situação econômica das pessoas idosas.

Diversas organizações da sociedade civil, como a HelpAge International, defendem a concessão de uma pensão social básica (não contributiva) sem avaliação da situação econômica, a todos os idosos, como forma de facilitar o acesso. Apesar de os formuladores de políticas da sub-região terem começado a reconhecer as repercussões do envelhecimento da população sobre a viabilidade dos sistemas de pensão, nenhum país se empenhou ainda em uma reforma profunda destes sistemas.

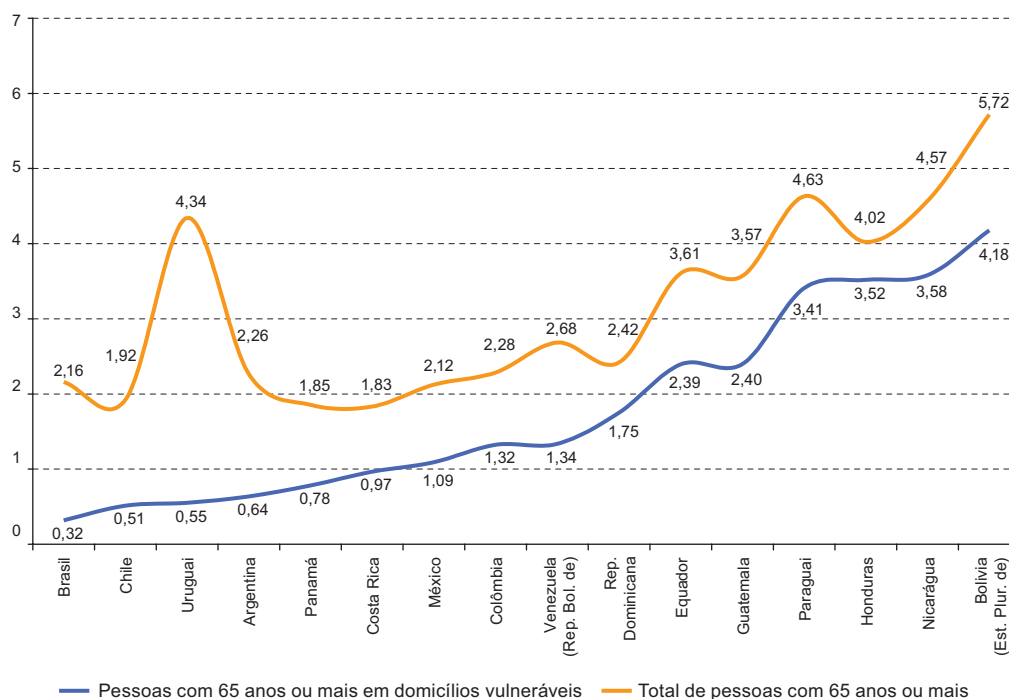
Um dos riscos na região é pensar que o envelhecimento da população é motivo para instituir sistemas previdenciários tradicionais (estratificados e contributivos). Essa opção significaria, num futuro próximo, colocar sobre os ombros de toda a população o financiamento dos poucos trabalhadores formais do passado que mantiveram trajetórias estáveis de trabalho. Supõe também, no longo prazo, a alocação de recursos do tesouro para cobrir déficits que fatalmente serão gerados pela seguridade social contributiva e estratificada. Por sua vez, a privatização da seguridade social, ainda que possa solucionar o problema do déficit, se tais regimes não receberem subsídios estatais certamente, num momento futuro, levará à exclusão de boa parte das pessoas idosas (Mesa Lago, 2009).

Dando sequência a esforços para conciliar regimes contributivos estratificados de partilha com modelos de capitalização individual de administração privada, hoje incorpora-se ao debate e às políticas a opção de sistemas não contributivos de pensão uniforme de base universal ou focalizada (CEPAL, 2006b; Filgueira e outros, 2006; Tanzi, 2008). Estes sistemas ou instrumentos não resolvem o problema de substituição de renda dos trabalhadores na vida ativa, pois esta não é sua função. O objetivo é garantir um nível básico de renda sustentável do ponto de vista fiscal, e justo do ponto de vista intergeracional. Na Argentina, Brasil, Chile, Estado Plurinacional da Bolívia e Uruguai (a nível das províncias e nacional), assim como no México (Distrito Federal e alguns estados), constata-se que uma garantia básica para os idosos pode ser ao mesmo tempo fiscalmente prudente e socialmente desejável, desde que os benefícios destinados aos aposentados e pensionistas mais privilegiados (geralmente homens) sejam limitados.

Gráfico VI.10

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DE TRANSFERÊNCIA DE UMA LINHA DE POBREZA PARA PESSOAS DE 65 ANOS OU MAIS, POR VOLTA DE 2008 a

(Em porcentagens do PIB)



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

^a Os dados da Nicarágua correspondem a 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala, a 2006; os do Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras, a 2007.

Um exercício de simulação estimou o custo, para os governos da região, da concessão de um benefício universal, em espécie, direcionado a todos os idosos maiores de 64 anos vivendo em domicílios com renda *per capita* abaixo de uma determinada linha de pobreza. Conforme demonstrado, para muitos países, estes custos não são exorbitantes, apenas requerem uma melhor reordenação dos recursos disponíveis. Na Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai, o gasto necessário representa 1% ou menos do PIB. Isto não significa que estes países devam, necessariamente, optar pelo modelo de benefício objeto desta simulação. Um maior nível de focalização ou benefícios de menor valor poderiam, gradativamente, alcançar os objetivos desejados a um custo fiscal menor, especialmente nos países em que esse esforço representaria um elevado sacrifício para o tesouro.

O impacto de uma medida desta natureza, em sua versão focalizada, representaria uma nítida diminuição da pobreza dos domicílios alvo, visto que alcançaria cerca de 5% dos domicílios no Equador, e pouco mais de 0,5% no Uruguai (país que apresenta taxas muito baixas de pobreza entre as pessoas idosas).

Quadro VI.4
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): COBERTURA, BENEFÍCIOS E REDUÇÃO DA POBREZA, A PARTIR DA TRANSFERÊNCIA DE UMA LINHA DE POBREZA ÀS PESSOAS DE 65 ANOS OU MAIS, POR VOLTA DE 2008^a

	Cobertura focalizada (porcentagem do total de domicílios)	Média mensal de transferência <i>per capita</i> a domicílios com beneficiários (dólares de 2000)	Domicílios pobres antes da transferência de meia linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Domicílios pobres depois da transferência de meia linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Redução da pobreza (pontos percentuais)
Argentina	7,6	88,3	14,7	13,1	-1,6
Brasil	3,9	26,5	19,9	19,3	-0,6
Uruguai	5,4	61,3	8,5	7,8	-0,7
Chile	7,8	30,6	11,3	10,0	-1,2
Costa Rica	8,9	41,7	14,8	12,2	-2,7
Panamá	23,3	38,3	21,5	18,6	-2,9
México	11,2	55,6	27,9	24,9	-3,0
Colômbia	12,0	25,9	35,4	31,8	-3,6
Venezuela (República Bolivariana da)	9,1	63,8	23,6	21,5	-2,1
Equador	12,9	24,4	47,2	42,5	-4,7
Bolívia (Estado Plurinacional da)	15,8	18,4	36,5	31,3	-5,2
Guatemala	12,2	27,0	46,7	43,3	-3,4
Honduras	17,1	23,0	63,1	58,6	-4,5
Nicarágua	17,2	14,1	54,4	51,0	-3,4
Paraguai	15,0	26,6	50,2	45,1	-5,1
Rep. Dominicana	14,4	35,2	40,1	35,7	-4,4

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

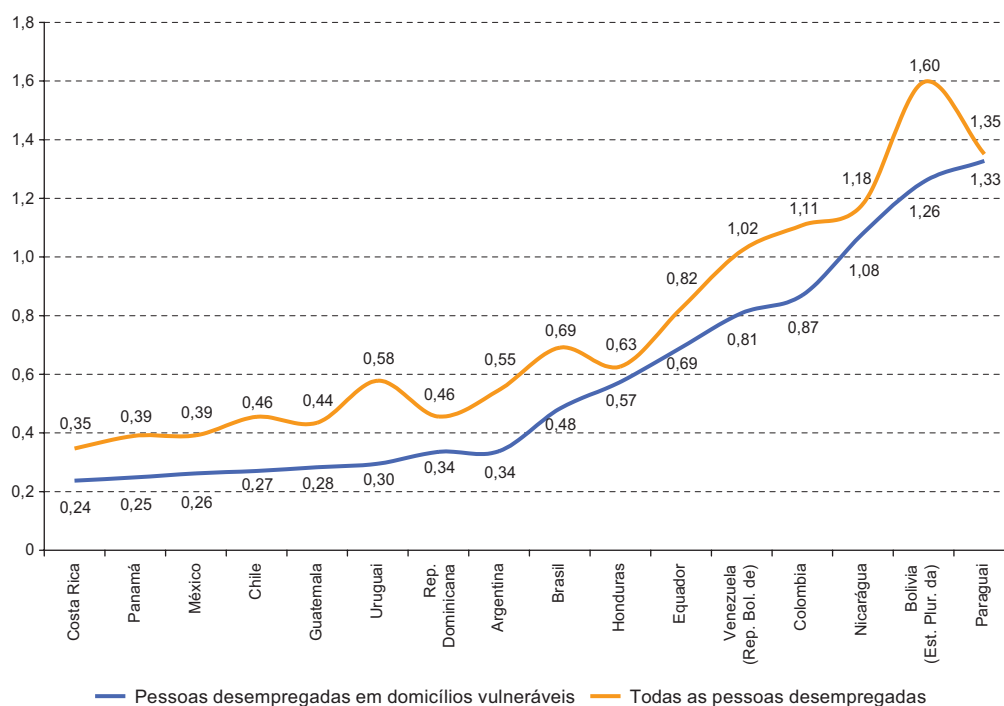
^a Os dados da Nicarágua correspondem a 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala, a 2006; os do Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras, a 2007.

3. Rumo a um mercado de trabalho menos vulnerável: proteção frente ao desemprego

O desemprego constitui um flagelo, não somente no que tange à renda domiciliar, mas pelo impacto que exerce sobre o estado de espírito dos indivíduos e sua integração social. Portanto, especialmente em épocas de crise ou de baixo dinamismo dos mercados de trabalho, cabe aos governos implementar estratégias para combater o desemprego. Contudo, é evidente que, se o seguro-desemprego ficar restrito àqueles trabalhadores que tinham registro no mercado de trabalho formal e que têm tempo de serviço suficiente para garantir a sua elegibilidade, a cobertura será insuficiente e não alcançará os mais necessitados. Para que a seguridade social possa abranger a população mais vulnerável, pobre e desempregada, é preciso identificar e incluir a população ocupada não coberta pelo sistema. A concessão de um benefício, como o aqui defendido, poderia estar associada a regimes de trabalho temporário em obras e serviços administrados pelo Estado ou a sistemas de capacitação. O custo deste tipo de medida seria moderado, desde que seja estabelecido um sistema de seleção que efetivamente focalize os desempregados. Da mesma maneira, dada as complexidades inerentes à identificação do trabalhador informal desocupado, este sistema somente poderia ser aplicado como modalidade tipicamente contracíclica, quando o desemprego aberto superasse um limiar predefinido, ou quando o PIB sofresse contração ou estancamento. Nestes casos, mecanismos deste tipo poderiam ser ativados em benefício de todos os trabalhadores que se declaram desempregados e dispostos a participar de programas estatais de fomento ao emprego e capacitação.

Gráfico VI.11

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DE TRANSFERÊNCIA DE UMA LINHA DE POBREZA AOS DESEMPREGADOS, POR VOLTA DE 2008^a
(Em porcentagem do PIB)



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

^a Os dados da Nicarágua correspondem a 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala, a 2006; os do Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras, a 2007.

Quadro VI.5
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COBERTURA, BENEFÍCIOS E REDUÇÃO DA POBREZA
 A PARTIR DA TRANSFERÊNCIA DE UMA LINHA DE POBREZA A PESSOAS
 DESEMPREGADAS, POR VOLTA DE 2008^a**

	Cobertura focalizada (porcentagem do total de domicílios)	Média mensal de transferência <i>per capita</i> a domicílios com beneficiários (dólares de 2000)	Domicílios pobres antes da transferência de meia linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Domicílios pobres depois da transferência de meia linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Redução da pobreza (pontos percentuais)
Argentina	7,5	48,0	14,7	13,3	-1,5
Bolívia (Estado Plurinacional da)	6,6	14,4	47,2	46,0	-1,2
Brasil	6,8	23,3	19,9	18,3	-1,5
Chile	5,7	22,1	11,3	10,0	-1,2
Costa Rica	4,7	19,4	14,8	14,1	-0,8
Equador	7,3	11,5	36,5	34,8	-1,7
Guatemala	2,4	16,3	46,7	46,3	-0,4
Honduras	4,3	14,9	63,1	62,6	-0,5
México	4,8	31,0	27,9	27,1	-0,8
Colômbia	12,2	16,8	35,4	32,9	-2,5
Venezuela (República Bolivariana da)	8,0	44,1	23,6	22,2	-1,4
Nicarágua	6,4	11,4	54,4	53,6	-0,8
Panamá	8,8	21,5	21,5	20,3	-1,1
Paraguai	8,7	17,8	50,2	48,6	-1,6
Rep. Dominicana	4,5	21,6	40,1	39,3	-0,9
Uruguai	5,1	34,3	8,5	7,5	-1,0

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

^a Os dados do Nicarágua correspondem a 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala, a 2006; os do Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras, a 2007.

4. Recapitulação e resumo

As estimativas e recomendações aqui expostas objetivam apresentar possibilidades e caminhos possíveis de reforma, sem qualquer pretensão de impor um modelo único para a região, no que diz respeito ao desenho ou alcance de tal reforma. Devem ser entendidas como ponto de partida para a conceitualização de sistemas de transferência direta de renda, seu financiamento e de desenho, e não como prescrições uniformes.

Ao examinar o custo total englobado pelos sistemas de transferência direta, alguns dados relevantes vêm à tona. Conforme mostrado no Gráfico VI.12, nos países com menores disparidades de bem-estar, o montante necessário para garantir uma transferência de renda, equivalente a uma cesta básica de bens alimentícios e não alimentícios *per capita* aos desempregados, aos maiores de 65 anos e aos menores de 15 anos, corresponde a 1,8 e 2,7 pontos do PIB, desde que a transferência seja direcionada

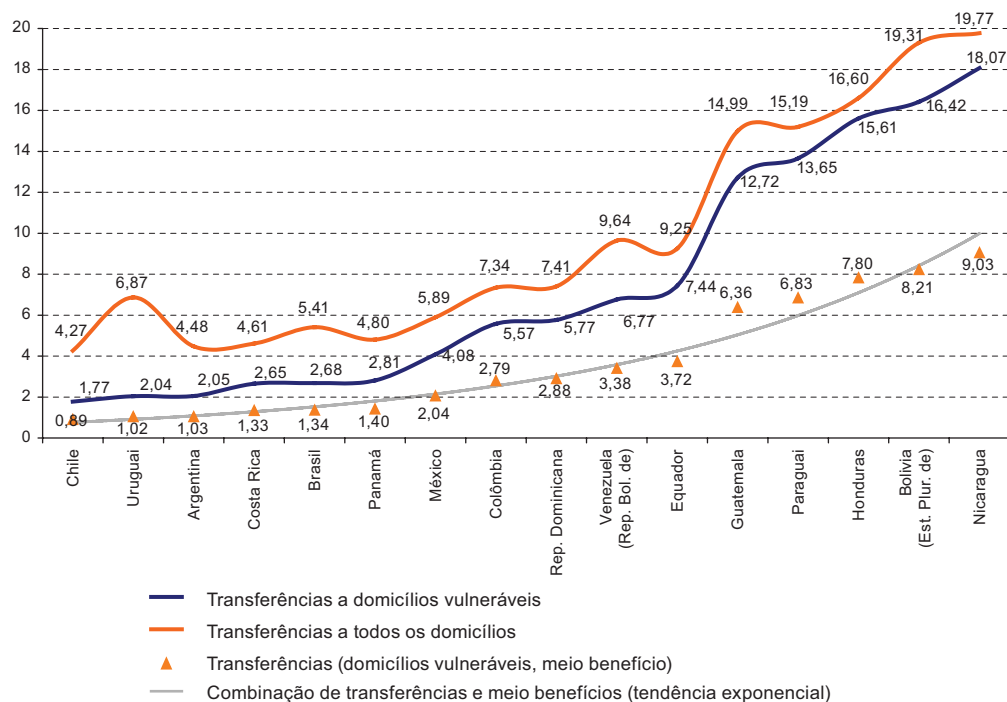
unicamente aos domicílios mais vulneráveis (com renda inferior a 1,8 linhas de pobreza). Apesar de significativo, este esforço não estaria além da capacidade de execução dos países se as metas fossem implementadas ao longo do tempo. Caso a cobertura fosse restringida ou os benefícios reduzidos (à metade, por exemplo), em nenhuma hipótese, o esforço comprometeria mais de 1,5% do PIB. Em muitos destes países, iniciativas como as aqui propostas já existem, porém não com a simplicidade e amplitude com que foram simuladas neste exercício. Isto sugere que, do ponto de vista fiscal, seria viável implantar um sistema relativamente simples para garantir uma renda mínima complementar.

Os desafios se tornam mais complexos à medida que deslocamos o enfoque para países com disparidades de bem-estar intermediárias ou severas. Nos países com disparidades severas de bem-estar (veja Gráfico VI.12) fica claro que a realidade fiscal e as necessidades sociais exigem distintos pontos de partida e escalas de prioridades, além de grande vontade política e renovados pactos sociais (sobretudo para aumentar a carga tributária, reformar sua estrutura e avançar no fortalecimento das instituições públicas). Contudo, é preciso alcançar avanços que priorizem uma cobertura de renda básica para domicílios com crianças pequenas, visto que esta abordagem garantirá maior impacto sobre o capital humano.¹⁰

Gráfico VI.12

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DO CONJUNTO DE 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 dados de tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

¹⁰ Deve-se ter presente que o exercício de simulação realizado na alternativa focalizada se refere a toda a população abaixo de 1,8 linhas de pobreza, o que em países do grupo de maior diferença de bem-estar representa, em geral, entre 70% e 80% da população.

Por último, conforme mostra o Quadro VI.6, o impacto sobre a redução da pobreza e a distribuição de renda, alcançado através deste conjunto de transferências, é bastante significativo, especialmente nos países do terceiro grupo, caracterizados por menor desenvolvimento relativo, maior pobreza, sistemas de proteção social mais fracos e mercados de trabalho mais precários.

Quadro VI.6
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): IMPACTO DE UMA TRANSFERÊNCIA BÁSICA
SOBRE A POBREZA E A EQUIDADE ^a

	Cobertura focalizada (porcentagem do total de domicílios)	Média mensal de transferência <i>per capita</i> a domicílios com beneficiários (dólares de 2000)	Domicílios pobres antes da transferência de meia linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Domicílios pobres depois da transferência de meia linha de pobreza (porcentagem do total de domicílios)	Redução da pobreza (pontos percentuais)	Gini sem transferência	Gini depois da transferência
Argentina	30,2	71,8	14,7	6,7	-8,0	0,52	0,48
Bolívia (Estado Plurinacional da)	59,3	20,9	47,2	29,2	-18,0	0,58	0,48
Brasil	32,4	26,9	19,9	11,2	-8,7	0,61	0,58
Chile	28,7	28,8	11,3	4,5	-6,8	0,54	0,51
Costa Rica	33,5	30,4	14,8	5,9	-9,0	0,49	0,45
Equador	56,9	15,8	36,5	18,1	-18,5	0,52	0,44
Guatemala	65,6	26,7	46,7	26,7	-20,0	0,59	0,50
Honduras	72,9	23,9	63,1	44,1	-19,0	0,58	0,46
México	49,1	47,3	27,9	13,0	-14,9	0,54	0,49
Colômbia	51,8	25,2	35,4	18,0	-17,4	0,59	0,58
Venezuela (República Bolivariana da)	45,9	64,3	23,6	10,0	-13,6	0,42	0,36
Nicarágua	70,3	17,5	54,4	34,6	-19,8	0,55	0,45
Panamá	73,3	31,8	21,5	9,9	-11,6	0,52	0,47
Paraguai	64,6	24,7	50,2	29,2	-21,0	0,54	0,45
Rep. Dominicana	50,1	33,2	40,1	23,6	-16,5	0,58	0,50
Uruguai	23,0	52,7	8,5	2,6	-5,9	0,44	0,41

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

^a Os dados da Nicarágua correspondem a 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala, a 2006; os do Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras, a 2007.

É fundamental direcionar o investimento social para os grupos de menor renda, através de políticas contracíclicas de longo prazo que se contraponham às vicissitudes dos ciclos econômicos, com garantias explícitas e níveis de qualidade assegurados. Neste contexto, os sistemas de proteção e promoção social se apresentam como alternativa de grande abrangência e utilidade. Entretanto, requerem avanços substantivos nas áreas de seguridade financeira e estabilidade institucional o que, por sua vez, torna necessário o respaldo de um pacto social, tema que será abordado mais detalhadamente no capítulo VII.

F. Alavancando a educação

A educação é um vetor múltiplo do desenvolvimento. Uma sociedade com níveis de escolaridade mais elevados estará melhor posicionada para a incorporação oportuna de avanço técnico, inovação e aprimoramentos em matéria de competitividade e produtividade. O cenário político dos países também melhora quando a população é mais escolarizada, visto que a sociedade do conhecimento e a vida democrática requerem participação política mais ampla e cidadãos bem informados, com maior capacidade crítica e cultura cívica.

No âmbito da igualdade, a educação desempenha papel decisivo. Uma menor segmentação do processo de aprendizagem e o sucesso na escola, independente do nível socioeconômico, gênero, território e etnia, ajudará a reduzir a perpetuação intergeracional de disparidades e desigualdade. Da mesma forma, aumentará a disposição das novas gerações para inserir-se produtivamente no mercado de trabalho, pela oferta de melhores opções de mobilidade social e ocupacional ao longo do ciclo de vida, reduzindo assim futuras disparidades salariais e de bem-estar. Ademais, conhecimento e informação são, hoje, elementos chave para a ampliação do capital social e a participação na comunicação à distância que, por sua vez, são as forças motrizes da inclusão social e da gestão de projetos de vida. Resultados educacionais melhores hoje, conduzirão a domicílios com maior capital cultural amanhã, o que é essencial para a melhoria dos resultados educacionais de gerações futuras. Assim, produz-se um círculo virtuoso que contribui para a redução das disparidades educacionais. Por último, evidências mostram que, nas famílias de maior escolaridade, há menor risco de desnutrição infantil e de gravidez na adolescência, fenômenos que reproduzem a exclusão de uma geração a outra.

Uma estratégia em prol da igualdade pela educação deve priorizar a expansão da cobertura da educação infantil e a ampliação da jornada escolar na educação pública, bem como promover maior participação no ensino médio entre setores socioeconômicos menos propensos a concluir seus estudos (considerando-se que, para a educação básica, a região já está muito próxima da cobertura e conclusão universal), além de reduzir disparidades acumuladas durante o processo de escolarização (desde a educação infantil até o final do ensino médio).

1. Universalização da educação infantil e ampliação da jornada escolar

A educação infantil produz benefícios em duas vertentes. De um lado, serve para nivelar capacidades no início do processo de aprendizagem e da trajetória educacional, fator determinante durante as subsequentes etapas do processo de escolarização. A estimulação precoce e a pré-escola proporcionam um diferencial significativo para o rendimento em ciclos posteriores, sobretudo no ensino fundamental e médio. Garantir a educação infantil no sistema público, portanto, ameniza diferenças de origem familiar e promove a igualdade de oportunidades. De outro, uma maior cobertura pré-escolar, bem como a expansão da jornada escolar, libera os adultos (sobretudo as mulheres) de tarefas associadas ao cuidado de crianças, o que facilita seu acesso ao mercado de trabalho. A emancipação feminina assim promovida contribui para o aumento da renda dos domicílios (sobretudo os de menor recursos, com efeitos positivos sobre a igualdade e a redução da pobreza monetária) e tem efeitos positivos sobre a igualdade de gênero.

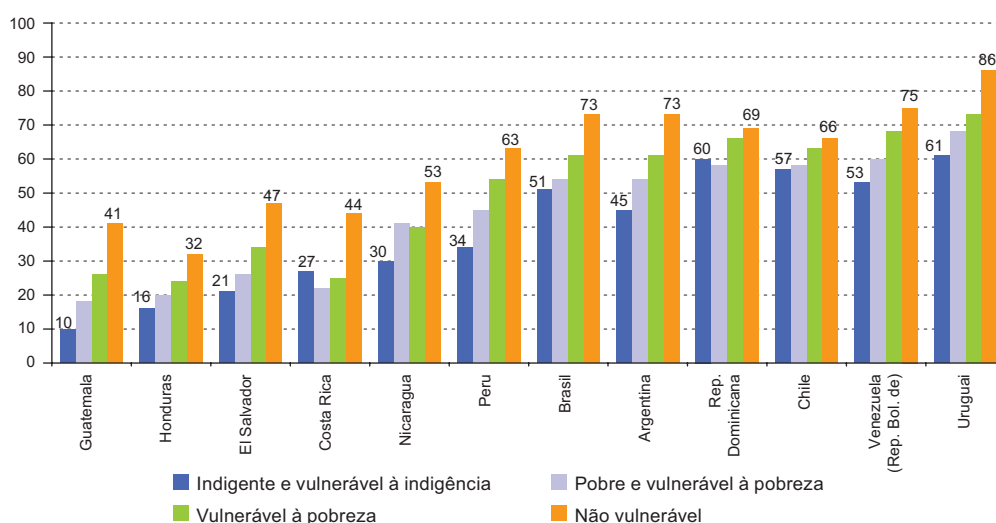
Apesar de notáveis avanços registrados, os serviços de cuidado infantil continuam apresentando um panorama de dispersão e baixa cobertura. Na maioria dos países, a principal oferta de jornada estendida de boa qualidade é privada, e o acesso é segmentado pela capacidade de pagamento das famílias. Ademais, a participação em creches e pré-escolas é mais elevada nas zonas urbanas, o que constitui fator de reprodução da desigualdade. Segundo evidências empíricas da experiência internacional, crianças de meios sociais menos favorecidos são as que mais necessitam de atendimento em programas de educação infantil (CEPAL, 2008a).

Em anos recentes, as políticas de ampliação de programas educacionais têm ganhado espaço na agenda pública em vários países da região. Na Costa Rica, Peru, Uruguai e países do Caribe

foram registrados importantes avanços em matéria de educação infantil (de 0 a 5 anos). Entretanto, ainda há muito a ser feito para que a educação na primeira infância e pré-escola se transformem em peças fundamentais, não apenas em termos da redistribuição de oportunidades para a infância, mas também para o reordenamento das responsabilidades de cuidado entre gêneros. Nos países com maior cobertura pré-escolar, a taxa de participação é de apenas dois terços da taxa de matrícula no ensino fundamental (sendo a única exceção o Uruguai, onde é de cerca de 74%) variando entre um quinto e menos da metade nos países restantes. Conforme indicado no Gráfico VI.13, a cobertura pré-escolar para crianças de 03 a 05 anos é bastante estratificada, com estreita relação entre o acesso e a renda domiciliar. A cobertura menor abrange crianças de domicílios pobres, vulneráveis à pobreza (com renda de até 1,8 linhas de pobreza). Não há informações sistemáticas que permitam avaliar a cobertura para crianças de 0 a 36 meses (0 a 3 anos), entretanto, nos países para os quais os dados estão disponíveis, a cobertura é muito baixa.

Gráfico VI.13

**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): CRIANÇAS DE 3 A 5 ANOS
MATRICULADAS EM ESTABELECIMENTOS EDUCACIONAIS, POR VOLTA DE 2007^a**
(Em porcentagens)



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

^a Os dados do Peru correspondem ao ano 2003; os de El Salvador, a 2004; os da Nicarágua, a 2005, e os da Argentina, Chile e Guatemala, a 2006. A informação da República Dominicana se refere à frequência de crianças de 4 e 5 anos.

Pesquisas internacionais demonstram que uma jornada escolar mais longa cria condições que potencializam os processos pedagógicos. A jornada estendida também oferece externalidades positivas às famílias, visto que mitiga preocupações relativas ao horário extra-escolar, pois engloba a alimentação e abre espaço para as mães participarem do mercado de trabalho. A permanência da criança na escola por um período mais longo resulta em menor exposição aos riscos incorridos por passar várias horas do dia na rua. A jornada prolongada também contribui para o melhoramento da vida familiar, uma vez que, por saber que seus filhos estão seguros em atividades escolares, os pais se sentem mais tranquilos (CEPAL, 2008a). Iniciativas importantes no sentido de estender a jornada escolar vêm sendo empenhadas no ensino fundamental em países como Chile, Colômbia e Uruguai e, no caso do Chile, também no ensino médio. Não obstante, este tema continua pendente na maioria dos países.

2. Maior igualdade de resultados no ensino médio e menores disparidades de aprendizagem

Segundo estimativas da CEPAL, a conclusão do ensino médio é decisiva para a inclusão social. Com o certificado de conclusão do segundo grau, o jovem está melhor equipado para encontrar emprego e assim evitar ou sair da pobreza. Entretanto, os índices de conclusão do ensino médio permanecem altamente estratificados na região. O Gráfico VI.14 ilustra as disparidades nas taxas de conclusão do ensino médio e superior na América Latina, em 2006. Apesar de as taxas mostrarem que a paridade de gênero já foi alcançada e superada (uma maior porcentagem de mulheres conclui o ensino médio), observa-se que, em geral, a média de conclusão é muito baixa (51%), o que perpetua os baixos níveis de produtividade das economias. As disparidades na conclusão do ensino médio por quintis de renda são extremamente significativas: no primeiro quintil, apenas um em cada cinco jovens termina os estudos secundários, enquanto que no quinto quintil, quatro em cada cinco concluem o segundo grau. Estes contrastes demonstram que as modalidades atuais de educação, em vez de reverter a reprodução intergeracional da desigualdade, tendem a reforçá-la.

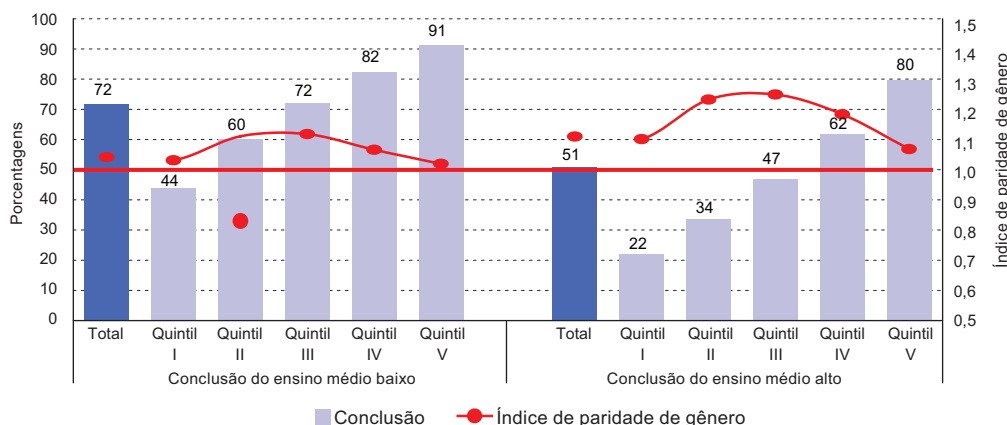
No Caribe de língua inglesa, as taxas de matrícula no ensino médio têm aumentado consideravelmente, porém apenas cerca de 75% dos egressos das escolas de ensino fundamental ingressam no ensino médio. Ainda persistem grandes desafios, em termos de qualidade e equidade da educação oferecida. As limitadas capacidades dos docentes contribuem para que muitos jovens saiam do sistema escolar sem adquirir os conhecimentos básicos necessários para cumprir um papel produtivo na sociedade.¹¹ Em geral, o certificado de conclusão de segundo grau é o único documento oficial de escolaridade que jovens da sub-região possuem. Os conteúdos do ensino médio permanecem abstratos e alheios às necessidades sociais e econômicas atuais da região. Isto constitui séria limitação ao desenvolvimento do Caribe, já que há demanda crescente por conhecimentos em setores de serviços atualmente em expansão, na construção civil e no turismo, mas esses postos de trabalho requerem um nível de capacitação equivalente ao ensino médio ou superior.

¹¹ Com o respaldo do Banco Mundial, os Estados membros da Organização de Estados do Caribe Oriental (OECS) participaram de uma estratégia de reforma educacional, adotada por seus ministérios de educação, em 2000. Esta tarefa tem como objetivo elaborar um enfoque regional em relação ao uso eficiente da escassa capacidade institucional e dos limitados recursos financeiros disponíveis para melhorar a qualidade e o acesso ao ensino médio em um número seleto de países membros da OECS. A iniciativa tem como fundamento outros projetos de reforma da educação básica já desenvolvidos na Dominica, Granada e Santa Lúcia, e de reforma do ensino médio, na Dominica e São Cristóvão e Névis.

Gráfico VI.14

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONCLUSÃO DE ENSINO MÉDIO BAIXO E ALTO ENTRE JOVENS DE 20 A 24 ANOS DE IDADE, POR RENDA DOMICILIAR, QUINTIL E GÊNERO, POR VOLTA DE 2006^a

(Em porcentagens e razões)



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

^a Os totais regionais podem apresentar diferença em relação a outros gráficos, uma vez que neste gráfico foram utilizadas as coberturas geográficas mais amplas disponíveis. O eixo secundário do gráfico representa a razão da porcentagem de conclusão feminina e masculina, de forma que os valores superiores a 1,00 indicam uma porcentagem de conclusão maior das mulheres em relação aos homens.

A região da América Latina e Caribe deve, portanto, aumentar os índices de cobertura, progressão de série e conclusão do ensino médio, além de melhorar a qualidade dos conteúdos. De um lado, esta é uma necessidade do desenvolvimento produtivo com igualdade social. De outro, trata-se também de uma oportunidade sociodemográfica: nossas sociedades caminham em direção a um menor peso relativo (e absoluto) da população infantil e a taxas cada vez maiores de conclusão do ensino fundamental (CEPAL, 2008a). Isto abre a oportunidade de aumentar esforços financeiros e políticos para ampliar a cobertura e as taxas de progressão no ensino médio público. Não obstante, esta oportunidade sociodemográfica terá data de término, quando a população envelhecida adquirir maior peso populacional e passar a exigir maiores esforços financeiros em matéria de saúde e pensões. Por esse motivo, agora é o momento, na maioria dos países da região, para concentrar esforços na ampliação do acesso e de conclusão do ensino médio, sobretudo para aqueles setores da sociedade com mais dificuldade para avançar neste sentido. É necessário ainda revisar a composição do gasto em educação por nível e aumentar o investimento no ensino médio. Também se faz necessário contar com incentivos coerentes para melhorar a oferta de recursos humanos (docentes, diretores, gestores); assegurar a permanência dos alunos no sistema; e melhorar a qualidade e pertinência do ensino, mediante atualização de conteúdos, tecnologias e métodos de transmissão de conhecimentos.

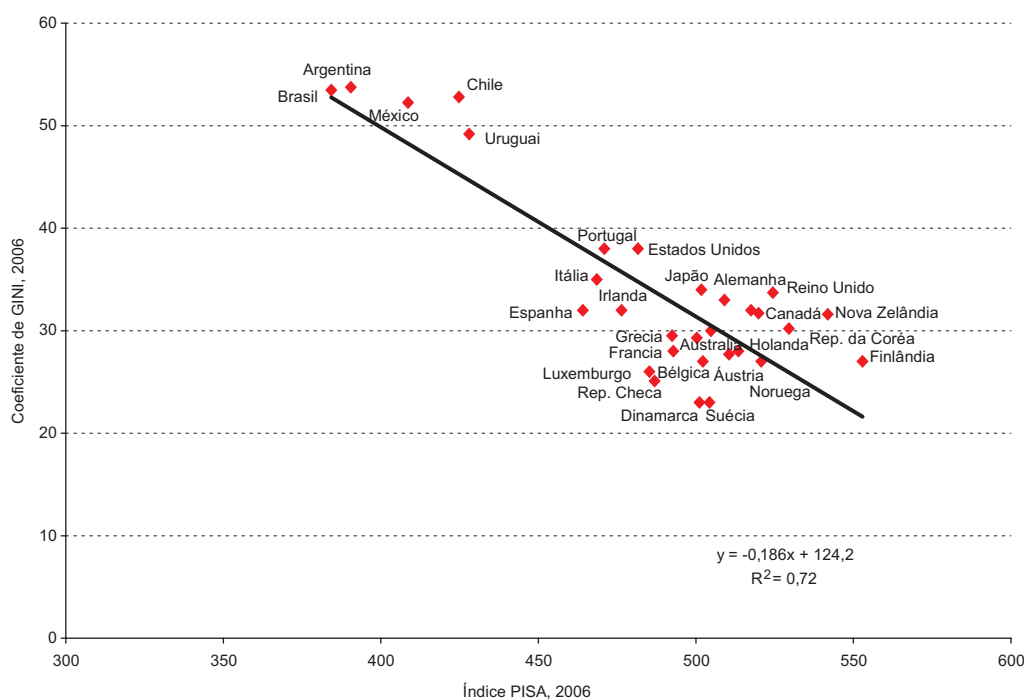
Concluir o ensino médio é hoje condição mínima para uma inserção num mercado de trabalho que permita alcançar patamares aceitáveis de bem-estar. É também condição essencial para assegurar a participação na sociedade da informação e o exercício da cidadania. Melhorar a qualidade da educação abre oportunidades para jovens de baixa renda ingressar, com igualdade de oportunidades, no ensino superior e em cursos de capacitação, o que aumenta o sentido de pertencimento e a percepção de que existe meritocracia, aspectos estes que contribuem para a coesão social (CEPAL/OIJ, 2008).

Por último, as disparidades educacionais entre grupos socioeconômicos distintos não existem apenas com base no acesso à educação infantil, à conclusão do ensino médio e à educação profissional

ou técnica. A qualidade da educação oferecida aos diferentes grupos socioeconômicos ao longo de todo o processo educativo, assim como seus resultados, é muito díspar ao longo do ciclo educacional. O Gráfico VI.15 compara as conclusões do Programa Internacional de Avaliação de estudantes (PISA), que mede a aprendizagem no sistema educacional e mostra que os países com menor desigualdade de renda apresentam pontuações muito superiores nos processos de aprendizagem. Em outras palavras, os países mais igualitários demonstram uma maior sincronia, com níveis maiores globais de aprendizagem. Não seria possível apresentar uma relação mais eloquente para ilustrar os laços entre igualdade educacional e dinâmica do desenvolvimento.

Gráfico VI.15

CONQUISTAS EDUCACIONAIS E COEFICIENTE DE GINI



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com dados de Antonio Afonso, Ludger Schuknecht e Vito Tanzi, "Income distribution determinants and public spending efficiency", Working Paper, N° 861, Banco Central Europeu, 2008, para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Ivonne González e Ricardo Martner, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento apresentado no vigésimo segundo Seminário Regional de Política Fiscal, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 26 a 29 de janeiro de 2010, para os países latino-americanos.

Testes padronizados de aferição da qualidade da educação demonstram uma persistente disparidade entre o aprendizado de alunos de escolas particulares e os de escolas públicas, em alguns países da América Latina. Isto demonstra que a estratificação na qualidade da oferta é condicionada pela capacidade das famílias de custear a educação com recursos próprios. Ademais, a escolaridade dos pais desempenha papel importante no rendimento escolar de crianças e jovens, fator intimamente relacionado com a renda familiar. Assim, tanto do lado da oferta quanto da demanda, estabelece-se um *status quo* que reproduz as disparidades, no que se refere a conhecimentos e capacidades.

As políticas públicas enfrentam desafios complexos e múltiplos para reverter essas disparidades. No caso da educação pública, o leque de desafios é amplo e conhecido: melhorar as capacidades e o reconhecimento de docentes; difundir o uso das tecnologias da informação e comunicações no sistema educacional público; melhorar a gestão escolar e de organismos centrais e descentralizados; trabalhar com as famílias, visando a permanência de crianças e jovens no sistema e zelar pela relação idade-série; ampliar a jornada escolar e expandir a oferta de conteúdos relevantes; e prover acesso universal à educação infantil.¹² Estes são os pilares de um salto qualitativo rumo à uma maior igualdade, ao sucesso escolar e a uma menor segmentação para a aquisição de conhecimentos e capacidades por meio da educação.

Porém, não se trata apenas de investir maiores volumes de recursos monetários. É preciso também garantir que esses recursos produzam maior impacto e eficiência. Evidências demonstram que quase todos os países da região enfrentam dificuldades persistentes no momento de traduzir maiores volumes de recursos em melhores processos de aprendizagem, sucesso escolar e menor defasagem série-idade. O gasto público em educação vem aumentando de forma constante em quase todos os países da região durante as últimas duas décadas (veja o caso do Caribe no Quadro VI.7). Os maiores aumentos vêm ocorrendo no ensino fundamental, seguido pelo ensino médio. Contudo, tais esforços financeiros não produziram avanços perceptíveis nos processos de aprendizagem ou na qualidade da educação pública. No ensino secundário, os avanços foram insuficientes no que se refere à defasagem série-idade e à conclusão do ciclo. Neste sentido, a região enfrenta o desafio de transpor “o efeito refratário” do investimento educacional. É sabido que os frutos deste investimento são de longo prazo; mas observa-se que maiores volumes de investimento e reformas de gestão vêm sendo realizados em muitos países da região já há duas décadas.

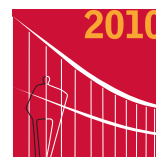
Para equacionar esses problemas, é indispensável concentrar esforços no âmbito institucional e da gestão da educação pública. Atualmente, abre-se uma janela de oportunidade sociodemográfica para o atendimento de demandas de produtividade e igualdade. Hoje, o vento sopra a favor destas mudanças, mas se a ocasião não for aproveitada, amanhã poderá soprar na direção contrária.

Quadro VI.7
CARIBE: GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO
(Em porcentagens do PIB)

País	1991	2000-2007
Bahamas	16,3	19,7
Barbados	22,2	16,4
Belize	18,5	18,1
Granada	11,9	12,9
Guiana	6,5	15,5
Jamaica	12,8	8,8
São Cristóvão e Névis	11,6	12,7
São Vicente e Granadinas	13,8	16,1
Trinidad e Tobago	12,4	13,4

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Informe sobre o desenvolvimento humano - 2009, Nova York, 2009.

¹² Neste sentido, os programas de transferência condicionada procuram ter um efeito positivo nas famílias de baixa renda, condicionando as transferências de renda à frequência escolar das crianças dessas famílias.



Estado, ação política e fiscal e pactos sociais: uma equação em construção

A. De onde viemos

Com certa razão, há quem defenda que o século XX não teria terminado em 2000, mas em 1989 com a queda do muro de Berlim, argumentação justificada pela profundidade das mudanças e repercussões sobre o ordenamento de toda a conjuntura política e econômica do planeta, provocado por este fato histórico. Estas mudanças ocorreram no marco da consolidação de um novo paradigma produtivo fundamentado na aceleração do conhecimento científico-tecnológico e na progressiva globalização de mercados e das comunicações, assim como na intensificação da concorrência.

Na época, Kenichi Ohmae (1995) um dos gurus das estratégias administrativas do mundo contemporâneo, vaticinava o objetivo do Estado-nação e antecipava que esta categoria seria relegada ao museu da história, sendo substituída por quatro forças ineludíveis: o capital, as corporações, os consumidores e as comunicações. Ohmae também prognosticava que, no plano econômico internacional, as “unidades econômicas reais” ou “Estados regionais”, que identificam as zonas econômicas globalizadas dos diferentes lugares do mundo, substituiriam os Estados propriamente ditos. A esta visão acadêmica se somaram os conceitos derivados do consenso de Washington sobre “reforma e modernização dos Estados” para estabelecer limites sobre a atuação do Estado na esfera econômica e social (BÁRCENA, 2009b).

Na América Latina e Caribe, o começo da década de oitenta foi marcado pela crise da dívida, que coincidiu com a reorientação da política e da economia acima mencionada, com o novo padrão de globalização e com o predomínio do projeto de sociedade baseado nos mecanismos de mercado autorregulado e nos agentes privados. No diagnóstico apresentado na ocasião da crise latino-americana, foi atribuída especial relevância ao excessivo crescimento do Estado em décadas anteriores e à incapacidade de conter o déficit público e as demandas salariais dos setores público e privado. Esta crítica coincidiu com a globalização econômica, ou seja, com a onda de abertura e com a tendência de desregulamentação dos intercâmbios globais, tanto financeiros quanto comerciais e a

deslocalização produtiva em busca de menores custos. Neste marco, dois tipos principais de medidas foram impulsionados na região: algumas voltadas à promoção da estabilidade mediante aplicação de políticas públicas ditadas pelos mecanismos de mercado e outras direcionadas à redução do Estado e de seu grau de intervenção na economia.

O pacote de políticas imposto em quase todos os países da América Latina e Caribe refletiu esta visão de desenvolvimento e incluiu o redimensionamento do setor público, a redução do setor paraestatal e a eliminação de desembolsos e transferências considerados não prioritários ou estratégicos, os quais, lamentavelmente, incluíam alguns do setor social. É justo reconhecer que, nesse período, houve também avanços significativos em matéria de institucionalidade macroeconômica e aplicação de medidas que conduziram a uma maior prudência fiscal. Durante esse processo, contudo, foram desmanteladas instituições fundamentais para o desenvolvimento dos setores agrícola e industrial, cujo papel era importante na formulação de políticas de longo prazo e no desenvolvimento produtivo.

Atualmente, os Estados da região enfrentam déficit considerável, reflexo de nossas contradições, da heterogeneidade estrutural, de nossa história de desigualdades e iniquidades, de uma azarada trajetória política na qual falta ainda avançar rumo a uma maior qualidade de democracia e de nossas reformas fiscais inacabadas. Os Estados não têm conseguido credibilidade suficiente como provedores de bens públicos, arrecadadores fiscais, garantidores da proteção social ou promotores da produtividade e do emprego. Porém, em alguns casos, há um consenso cada vez maior em torno do papel fundamental desempenhado pelo Estado e acerca da incapacidade dos mercados para realizar essas tarefas. Ademais, a atual crise financeira, considerada a mais profunda desde a Grande Depressão, marca o encerramento de um ciclo de crescimento e bonança e uma inflexão acerca de como pensar o desenvolvimento. Com efeito, durante as duas últimas décadas, a globalização dos mercados - assim como a ideologia que a acompanhou de maneira hegemônica - difundiram uma imagem única e parcial do progresso. Atualmente essa imagem vem sendo questionada à luz da profunda instabilidade que a crise, a incerteza acerca do crescimento futuro e a exacerbação da vulnerabilidade social trouxeram à tona.

A equação entre mercado, Estado e sociedade, prevalente há três décadas, se provou incapaz de responder aos desafios globais atuais e futuros. O desafio, então, é posicionar o Estado no lugar que lhe cabe diante do futuro.

B. Onde queremos chegar: uma nova articulação entre Estado e sociedade

A democratização política da América Latina e Caribe significou a unificação dos princípios éticos de liberdade e igualdade. Atualmente, ambos constituem princípios irrenunciáveis, sem que um possa ser considerado prioritário nem sacrificado em prol do outro. Porém, se existe no plano valorativo-normativo um equilíbrio e reforço mútuo entre estes princípios, no plano dos processos, a democratização política parece ter avançado muito mais que a democratização social, ainda que não se tenha resolvido todos os problemas da primeira. É preciso reconhecer, ademais, que o desabrochar dos princípios liberais e individualistas, indispensáveis para a legitimação da democracia política, não necessariamente favorece um clima que fomenta os princípios e mecanismos da igualdade.

Atualmente, tanto no âmbito nacional quanto regional, testemunhamos o surgimento incipiente de uma nova "polis", ou seja, de um processo de reconstrução da relação entre Estado e sociedade. Renovar o projeto de Estado-nação supõe reconstituir uma comunidade ética, política e socioeconômica. Isto implica, mais uma vez, dar centralidade à questão da igualdade.

Nesta ótica do desenvolvimento, é preciso que as sociedades restitua a centralidade dos três valores essenciais destacados a seguir.

Primeiro, destaca-se o interesse geral e a disponibilização de bens públicos. O interesse geral remete à criação e disponibilização por parte do Estado de bens públicos que beneficiem toda a

sociedade. Estes bens requerem investimentos consideráveis cujos resultados, muitas vezes, somente se materializam no longo prazo. Bens públicos podem ser encontrados em esferas tão diversas como a educação, a saúde, a infraestrutura produtiva, o transporte, as comunicações, a energia, o meio ambiente, o investimento em ciência e tecnologia, a paz social interna e externa, a administração da justiça, as escolhas democráticas e a segurança pública. O equilíbrio macroeconômico - em seu sentido mais amplo de estabilidade de preços, do emprego, do trabalho e do capital produtivo, e os preços macroeconômicos, como a taxa de câmbio - também é um bem público que pode ser compartilhado simultaneamente pelos diversos agentes econômicos. Além do seu papel na disponibilização de bens públicos, os Estados deverão ser capazes de participar com responsabilidade na concertação internacional, a fim de prover bens públicos globais como a estabilidade financeira, o controle de pandemias e a segurança climática. Neste contexto, é necessária uma nova arquitetura estatal que permita ao Estado desempenhar um papel mais significativo em matéria de garantias do bem-estar geral e da condução das estratégias de desenvolvimento dos países da região, além das funções definidas pelo paradigma do Estado subsidiário.

Segundo, o valor da visão estratégica concertada. As sociedades têm memória e constroem o futuro. Para se pensar o desenvolvimento e atuar sobre ele, é preciso aprender por meio da experiência do passado a fim de favorecer uma abordagem de futuro com uma visão estratégica. Tal como na vida dos indivíduos, 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 consensos ou instituições sólidas e estáveis, tem poucas possibilidades de prosperar. Diante destes desafios, o Estado precisa ser capaz de prover uma gestão estratégica com uma visão de longo prazo, ter um papel antecipador e intervir no desenho de estratégias orientadas ao desenvolvimento nacional. Isto exige considerar que a ação estatal seja desenvolvida em um cenário de poder compartilhado, de maneira que a negociação e a construção de consensos nacionais estratégicos sejam ao mesmo tempo o meio e o objetivo. Por este motivo, o Estado deve ter a capacidade de promover um diálogo que lhe proporcione maior legitimidade para arbitrar nos distintos julgamentos com clareza de objetivos socioeconômicos e mediante a regulação, o que exige uma melhoria de suas próprias competências regulatórias.

Terceiro, e com vistas a privilegiar os anteriores, ressalta-se o valor da política. O modelo centrado no mercado autorregulado coloca ênfase desmedida na figura do consumidor, em detrimento da figura do cidadão, assim como uma ênfase excessiva na neutralidade política dos critérios técnicos. Porém, nem todos os consumidores são iguais diante do mercado e sua característica mais marcante talvez seja a desigualdade de acesso e de poder. Em uma sociedade democrática, os cidadãos têm os mesmos direitos e deveres e o voto não depende da capacidade de consumo. A democracia, em última análise, consiste nas decisões tomadas pelos cidadãos acerca de quais bens públicos devem ser garantidos a toda a população e em que medida devem ser disponibilizados. Esta vontade cidadã se expressa através de instituições democráticas e deve ser forjada e preservada como bem comum pelas entidades do Estado. Trata-se de retomar o domínio público como espaço coletivo, de interesses de todos os cidadãos e não somente do governo ou do Estado.

Estes três valores exigem um novo papel do Estado e uma plena vigência da democracia. Apenas com base na lógica democrática centrada no cidadão, o Estado poderá retomar o foco sobre o que é o interesse geral, dar novo lugar ao sentido do bem comum, investir na geração e disponibilização de bens públicos e recuperar a vocação de construção do futuro.

C. Rumo a uma nova arquitetura estatal: linhas mestras para reduzir disparidades e abrir caminhos

É preciso criar uma nova arquitetura estatal que permita posicionar o Estado no lugar que lhe cabe na condução das estratégias de desenvolvimento dos países da região. A partir de um olhar crítico acerca de seu desempenho histórico, deve ser possível perfilar a postura correta do Estado, dotando-o

de ferramentas suficientes para - em equilíbrio com o mercado e o cidadão - afirmar seu papel exato, buscando alcançar o equilíbrio ótimo desta trilogia na dinâmica do desenvolvimento.

Para tanto, é preciso deixar de lado suposições atualmente questionadas com base em evidências históricas e que, em determinados momentos, contribuíram para a depreciação ora do mercado, ora do Estado. A qualidade e a eficiência de nossos mercados dependerão, em grande medida, da qualidade e probidade dos Estados para normatizá-las por meio de mecanismos apropriados de controle, incentivos e orientação. Sobretudo, está claro que há atribuições cuja responsabilidade cabe ao Estado em sua função de zelar pelo bem comum e pela coesão social.

O mercado por si só não produz igualdade nem bens públicos, tampouco tem preocupações acerca do longo prazo. Isto não significa negar a utilidade dos mecanismos de mercado ou de parcerias público-privadas adequadas para a alocação de recursos e disponibilização de serviços. Neste sentido, postular maior protagonismo do Estado não significa negar a importância das funções do mercado.

Nos capítulos anteriores foram apresentados grandes desafios em matéria de políticas de Estado que concorrem para a dinamização do crescimento, promoção da produtividade, fomento de uma maior articulação territorial, favorecimento de melhores condições de emprego e instituições do trabalho e fornecimento de bens públicos e proteção social com clara vocação universalista e redistributiva. São desafios complexos que não podem ser transformados em sucesso da noite para o dia. Requerem um árduo trabalho técnico, e construção de pactos sociais e de financiamento para o desenvolvimento. Respondem a um triplo desafio: impulsionar as economias da região para alcançar o desenvolvimento, enfrentar a crise e sua inflexão histórica com novos instrumentos de política e saldar a dívida secular da desigualdade e exclusão social da região. Isto, por sua vez, destaca a urgência da reforma do sistema tributário e de transferências, com vistas a gerar maior capacidade fiscal e - diferentemente do que ocorre no modelo individualista de mercado - dar centralidade à solidariedade social na vida coletiva. A partir daí será possível avançar em matéria de igualdade real de direitos e oportunidades, reconhecendo o crescimento como condição necessária do desenvolvimento, para o qual é preciso haver harmonia entre emprego de qualidade, coesão social e sustentabilidade ambiental.

Com efeito, nos capítulos anteriores foram delineadas as funções centrais de um novo Estado, a fim de dar novo impulso à visão estratégica de desenvolvimento, diminuindo disparidades e abrindo caminhos, sob a máxima de igualar para crescer e crescer para igualar. Para sintetizar, estas são as principais propostas apresentadas em cada um dos capítulos.

1. O ambiente macroeconômico

O ambiente macroeconômico tem repercussões tanto no crescimento quanto na equidade, visto que afeta a taxa de investimento e sua incidência sobre a tendência futura do desenvolvimento, a intensidade do valor agregado gerado nas exportações e sua inter-relação com o restante da produção interna (PIB), a inovação, o avanço das pequenas e médias empresas (PMEs) e a formalidade ou precariedade do mercado de trabalho. Quanto maior a instabilidade macroeconômica, mais negativos serão seus efeitos sobre o PIB, a produtividade, a taxa de investimento e o grau de formalidade do emprego. O estilo de formulação das políticas macroeconômicas tem, portanto, claras implicações sobre todas estas variáveis.

As estratégias macroeconômicas devem ser projetadas de forma a aproximar as economias de sua fronteira potencial, proporcionando-lhes proteção contra a volatilidade externa e tornando-as mais vigorosas mediante o uso proativo dos instrumentos disponíveis (financeiros, fiscais e cambiais). Em resumo, argumenta-se que o desenho e a implementação alternativa destes instrumentos afetam empresas e trabalhadores de formas diferentes, trazendo consequências substantivas em termos de desigualdade. A aplicação gradual e integral da política macroeconômica pode e deve contribuir para a criação de empregos de qualidade e para os necessários avanços em matéria de convergência e desenvolvimento produtivos.

As análises anteriores proporcionam um conjunto de diretrizes. Em primeiro lugar, para se consolidar economias menos voláteis e mais próximas de seu potencial de crescimento, é preciso avançar no controle da conta de capitais. Isto não é sinônimo de adoção de medidas protecionistas genéricas nem de bloqueio dos fluxos financeiros transnacionais. Os instrumentos podem incluir, desde controles quantitativos, até uma combinação de incentivos e desestímulos à localização e mobilidade do capital estrangeiro segundo tipos, ciclos e magnitude de fluxos. Em segundo lugar, a necessária solidez e autonomia técnica dos bancos centrais deve ser assegurada por formas claras de coordenação macroeconômica dos governos e por estruturas institucionais permeáveis aos indicadores oriundos da economia não financeira. Na história recente, entre os mecanismos e metas dos bancos centrais, o controle da inflação normalmente predominou em relação a outros como crescimento, emprego e investimento produtivo. O tipo de investimento é importante e, portanto, o banco central, juntamente com os agentes econômicos, deve contribuir para a geração de estruturas produtivas que se traduzam progressivamente em mercados mais equitativos e reduzam as disparidades de produtividade e renda entre empresas de diversos portes e trabalhadores de diferentes origens sociais. Para o estabelecimento de um projeto de desenvolvimento produtivo, torna-se não apenas desejável, mas indispensável, uma maior e permanente articulação entre bancos centrais e os ministérios de planejamento, fazenda, indústria, agricultura e pecuária, e meio ambiente.

Em terceiro lugar, o equilíbrio e a contraciclicidade fiscais requerem uma clara vontade de expansão das capacidades fiscais dos países, o que na maioria dos casos leva a um aumento das cargas tributárias. Em estudo recente, Woo (2009) demonstra que existe uma marcada vinculação entre a desigualdade segundo a renda e o capital educacional e três variáveis chave: volatilidade fiscal, prociclicidade fiscal e baixa taxa de crescimento econômico. Para desatar esse nó, é preciso estabelecer regras fiscais claras e contracíclicas, voltadas para a redução da volatilidade agregada e a expansão da base fiscal para aumentar o gasto e o investimento social de forma igualitária. O papel das políticas monetária e cambial precisa estar alinhado com estes objetivos gerais, procurando formar preços macroeconômicos que incentivem o investimento dos agentes em atividades que contribuam para a diminuição da heterogeneidade estrutural.

O nível de pobreza e a distribuição de renda não apresentarão melhoria significativa e sustentada na América Latina e Caribe, se não forem adotadas políticas fiscais ativas que incidam sobre a eficiência e o potencial distributivo dos mercados. Em outros casos, a prioridade poderia ser o aprimoramento da qualidade do gasto, tanto em matéria de alocação de recursos quanto de eficiência e eficácia, com vistas a reduzir, de maneira sustentada, desigualdades na estrutura social e econômica.

O desenho e a construção de um sistema financeiro inclusivo e orientado ao financiamento produtivo exigem a expansão e o desenvolvimento do instrumental disponível para administrar riscos, diversificar o acesso e aumentar os prazos de financiamento. Isto supõe uma ampliação considerável do financiamento das PME e a potencialização do papel das microfinanças, em diferentes escalas e mediante instituições diversas. A natureza incompleta dos atuais mercados de capitais tem sido uma barreira intransponível, impedindo um salto no desenvolvimento de muitas destas empresas, cuja participação seria essencial para alcançar o crescimento com igualdade. Uma reforma do mercado de capitais nessa direção inclui fortalecer o sistema bancário público e, em especial, os bancos de desenvolvimento, como instrumento potencializador e democratizador do 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 com o processo de investimento interno e, por conseguinte, mais com a economia interna que com os mercados financeiros externos. Deve também contribuir com uma maior estabilidade econômica, evitando o desalinhamento da taxa de câmbio e das taxas de juros reais para reduzir a frequência e virulência das oscilações cíclicas, impedindo que as taxas de juros reais sejam sempre negativas ou muito elevadas. Por último, deve procurar desconcentrar o poder econômico, mediante mecanismos de financiamento inclusivos que privilegiem o acesso das PME. A prática de evitar a acumulação de desequilíbrios de demanda agregada, de conta corrente e de taxa

de câmbio, mediante a aplicação oportuna de políticas contracíclicas requer contínuos miniajustes das variáveis macroeconômicas. Isto permite evitar, precisamente, que se tenha de recorrer a maxiajustes traumáticos que, muitas vezes, se traduzem em sobreajustes dos preços macroeconômicos e em recessões profundamente regressivas em termos de igualdade.

Por sua vez, o capital estrangeiro pode desempenhar valioso papel na complementação de poupanças nacionais. Para tanto, a composição e a estabilidade dos fluxos são cruciais e, com isto em vista, é necessário distinguir entre o investimento estrangeiro criador de novas capacidades produtivas e os fluxos financeiros meramente especulativos e intensamente pro-cíclicos. A desregulamentação financeira indiscriminada mostrou-se ineficaz, em termos de promoção do desenvolvimento produtivo e da estabilidade macroeconômica real, além de prejudicial ao objetivo de reduzir a desigualdade. A crise global - exemplo dos riscos do financeirismo desregrado - criou espaços para a aplicação de políticas mais pragmáticas orientadas à normatização contracíclica da conta de capitais nos países da região.

A sustentabilidade do desenvolvimento exige a adoção de políticas públicas consistentes com a inclusão social, direcionadas a um padrão de inserção internacional que favoreça a integração interna e não a desintegração social. A abordagem adotada para a reforma dos mercados de capitais nacionais e sua vinculação com os mercados financeiros internacionais representa um elemento crucial para o estabelecimento de uma macroeconomia que possibilite um desenvolvimento econômico e social sustentado.

2. Convergência produtiva

O Estado deve assumir um papel proativo no âmbito da produtividade, tanto para aproximar-se da fronteira produtiva internacional e ter uma estrutura mais dinâmica que impulsione o crescimento e o processo de aprendizagem, quanto para diminuir as disparidades internas de produtividade que reproduzem desigualdades por meio da heterogeneidade estrutural. A este respeito, este documento tem enfatizado a necessidade de contar com políticas públicas de desenvolvimento industrial, inovação tecnológica, financiamento inclusivo para os setores menos produtivos e fomento da pequena e média empresa, assim como uma coordenação crescente entre o Estado e os agentes produtivos, com vistas a diminuir a lacuna energética, favorecendo produção e consumo mais sustentáveis e com menores emissões de carbono.

Neste contexto, a estrutura produtiva deve ser transformada a partir de três eixos integrados de política: *i*) o industrial, enfocando setores mais intensivos em inovação (acabando com as disparidades entre setores); *ii*) o tecnológico, centrado no fortalecimento da oferta e sua articulação com a demanda para criar e difundir conhecimento (diminuindo a lacuna em relação à fronteira internacional); e *iii*) o apoio às PMEs, através do reconhecimento das assimetrias entre as empresas e sua capacidade de responder aos sinais de preço (acabando com as disparidades entre os agentes).

A priorização do desenvolvimento de setores com maior teor de conhecimento e o rompimento do círculo vicioso de dotação de fatores centrada nos recursos naturais, exige que os Estados desenvolvam novas estruturas institucionais, políticas fiscais e estratégias focadas no sistema produtivo e seus agentes.

Conforme mencionado anteriormente, sólidos bancos de desenvolvimento, com capacidade de financiamento e planejamento de longo prazo, permite aumentar progressivamente o investimento nos setores intensivos em conhecimento e estimular a inovação. Também permite um aumento substancial do investimento em PMEs para melhorar sua produtividade e articulações com empresas de maior porte e com outros mercados. Por último, devem ser empenhados esforços visando o financiamento de projetos de inovação que articulem iniciativas de universidades e empresas em relacionamentos de longo prazo.

Para apoiar o desenvolvimento, a estabilidade, a produtividade e a rentabilidade das PMEs é necessária uma transformação institucional, acompanhada por medidas de ordem fiscal. As PMEs

não são uma nota de rodapé na estratégia de desenvolvimento com igualdade, mas sim uma de suas peças centrais. Como parte desta transformação institucional, o Estado deverá ser dotado de instrumentos que lhe permitam atuar sobre as assimetrias entre agentes no que se refere a acesso à informação, ao crédito e à tecnologia.

De outro lado, existe um conjunto de instrumentos que procuram fazer avançar a fronteira produtiva de nossas sociedades: os fundos setoriais tecnológicos; os sistemas de propriedade pública ou receitas provenientes de atividades extrativas relacionadas aos recursos estratégicos; e uma combinação de instrumentos comerciais e fiscais, como tarifas, renúncias fiscais seletivas e impostos, projetados para apoiar setores exportadores importantes ou que integram cadeias de plataformas transnacionais.

Por último, é imprescindível que haja um compromisso de médio e longo prazo no sentido de aumentar significativamente o investimento público em pesquisa, desenvolvimento e implantação de infraestrutura. Sem capacidades produtivas articuladas com a produção e sem uma logística que transforme oportunidades em plataformas reais de criação de riqueza e comunicações, não será possível eliminar os gargalos do crescimento. Da mesma forma, não será possível tirar proveito dos ciclos expansivos que surgem de alterações na estrutura relativa de preços internacionais ou transformá-los em saltos qualitativos de produção e produtividade.

O que se propõe aqui envolve a criação e concessão de receitas a partir de decisões do Estado e requer um compromisso fiscal e institucional de difícil sustentação no longo prazo. Com relação ao primeiro ponto, o Estado deve repassar recursos ao setor privado somente mediante o compromisso de que o retorno, em valor público gerado pela utilização desse recurso será superior ao custo inicial de concedê-lo. Nunca é fácil disciplinar os beneficiários de créditos estatais, porém não existem exemplos de desenvolvimento robusto no século XX em que se tenha obtido saltos reais sem a aplicação de instrumentos deste tipo. Os pactos entre agentes públicos e privados são imprescindíveis nesta matéria, conforme será discutido ao final do presente capítulo. Em termos de sustentabilidade fiscal, é necessário entender que a construção de capacidades institucionais e fiscais dos Estados consiste precisamente em aumentar sua capacidade para desempenhar um papel protagônico perante os diversos agentes privados compreendidos no processo de desenvolvimento.

3. A convergência territorial

A diversidade de instituições e atores que incidem sobre o desenvolvimento territorial exige o estabelecimento de pactos de coesão territorial que permitam uma concertação entre os esforços de promoção do desenvolvimento regional e local de cima para baixo e de baixo para cima. Remediar a desigualdade territorial significa também abordar a desigualdade geral, partindo da articulação de espaços mais marginalizados com pólos de exportação de recursos naturais. Daí a importância de se contar com políticas públicas respaldadas por pactos entre atores de distintos níveis de desagregação territorial, voltados para a promoção de maior igualdade neste âmbito.

Se a criação de fundos de coesão territorial apresenta-se como eixo estratégico de uma maior igualdade territorial, cabe ao Estado um papel central. Um fundo de coesão territorial tem pelo menos três objetivos. Primeiro, transferir recursos do nível central aos níveis subnacionais, mediante o compromisso de canalizá-los para a geração de sinergias entre o âmbito produtivo, o desenvolvimento de capacidades e o atendimento às carências básicas. O segundo objetivo é de caráter redistributivo, visto que opera mediante transferências ou subsídios cruzados, do mesmo modo que impostos sobre renda operam para transferir recursos ou prover serviços àqueles que não podem pagar por eles. A redistribuição em prol de uma maior igualdade de oportunidades e direitos faz parte do papel do Estado, conforme defendido no presente documento. Terceiro, um fundo de coesão territorial serve de instrumento para a coordenação de políticas setoriais e espaciais, com o intuito de evitar a duplicação de esforços e promover formas mais integradas de intervenção. Constitui, portanto, um mecanismo de planejamento inter-setorial aplicável aos espaços nos quais a descentralização setorial costuma deixar muitos vazios.

As transferências intergovernamentais podem desempenhar um papel importante na correção de disparidades territoriais, juntamente com políticas de desenvolvimento regional definidas no plano nacional e que operem de cima para baixo, mas também de baixo para cima, com a gestão local ou provincial. O financiamento do desenvolvimento territorial e a conseguinte superação das disparidades devem basear-se em esforços fiscais próprios dos níveis subnacionais - como maior arrecadação tributária - e em sistemas de transferências, aplicados no marco de programas de desenvolvimento amplamente negociados.

A disponibilização de serviços básicos em cidades segregadas - cujos mecanismos de financiamento municipal se baseiam em impostos territoriais - é muito díspar e exacerba a desigualdade. O Estado pode reverter este círculo vicioso, mediante a aplicação de políticas diretas como fundos de redistribuição de impostos territoriais, recursos compensatórios, alocações por zona e programas especiais em bairros vulneráveis.

4. Mais emprego de melhor qualidade

O presente documento propõe a aplicação de políticas ativas de Estado, voltadas para a melhoria da qualidade do emprego e das capacidades da força de trabalho, assim como políticas de salário mínimo, de apoio produtivo e proteção da população economicamente ativa no setor informal, de assistência aos grupos populacionais com maiores problemas de inserção no mercado de trabalho e coordenação entre instituições trabalhistas e de proteção social. Propõe também que o Estado desempenhe um papel mais ativo na promoção de acordos trabalhistas, tanto para melhorar a distribuição da renda por meio de aumentos salariais pactuados quanto para promover acordos sustentáveis que harmonizem o aumento da produtividade com melhores condições de trabalho.

A institucionalidade trabalhista deve cumprir com dois objetivos importantes: favorecer o funcionamento eficaz do mercado de trabalho; e proteger os atores mais fracos. O problema central da rigidez do mercado de trabalho e seus efeitos sobre os níveis de emprego formal não reside nos custos relacionados a demissões e contratações. Por trás da falta de formalidade no mercado de trabalho estão custos vinculados às contribuições sociais. A existência de desestímulos à demissão e de incentivos para a manutenção e capacitação da mão-de-obra nas empresas é algo positivo, visto que se traduzem em aumento de produtividade e maior desenvolvimento das capacidades dos trabalhadores. Ademais, são necessários programas para avaliar os sistemas de desoneração ou subsídio às contribuições das PMEs e de empreendedores individuais para que se possa alcançar um equilíbrio melhor e evitar a informalidade como forma exagerada de flexibilização. Em um contexto mais amplo, é fundamental que a instituições do trabalho esteja vinculada a uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

Além disto, é importante que o Estado - em parceria com atores do mundo empresarial e educacional - fomente a criação de um sistema nacional de capacitação. Trata-se de um elemento duplamente relevante, visto que engloba as características da demanda; e as necessidades e aspirações dos indivíduos, de maneira dinâmica.

É recomendável aplicar uma política de salário mínimo, uma vez que não se deve deixar a critério do mercado a fixação do valor mínimo a ser pago pelo trabalho. Esse valor poderia ser ligeiramente superior ao estabelecido pela dinâmica do mercado. De qualquer forma, faz-se necessária uma política de longo prazo, com aumento progressivo do salário mínimo, em consistência com as políticas de produção e de crédito.

É preciso ainda expandir a base de financiamento do seguro-desemprego (desde as contribuições até impostos gerais) e seus critérios de elegibilidade (desde os trabalhadores formais com tempo de serviço acumulado, até as mais precárias e transitórias formas de contratação). Também é necessário desenvolver um fundo de desemprego contracíclico que possa ser ativado em contextos recessivos e de crise, expandindo ainda mais a elegibilidade para incluir os trabalhadores desempregados do

setor informal. Em fases recessivas do ciclo econômico, estas estratégias devem vir acompanhadas de políticas ativas de emprego, como a criação direta de postos de trabalho por parte do Estado. Estas estratégias poderiam ser complementadas através da aplicação de políticas mais permanentes de capacitação e articulação da oferta e procura por postos de trabalho.

Da mesma forma, é importante avançar na construção de normas mínimas de proteção básica em matéria de saúde e renda que não dependam exclusivamente de vínculos com o setor formal e das contribuições pertinentes. Uma mudança, no critério de elegibilidade de acesso à proteção social que se baseia no emprego formal, para um sistema baseado em direitos e cidadania, também exige uma mudança no financiamento da proteção social, com menor dependência nas contribuições vinculadas à folha de pagamento e maior peso atribuído às bases tributárias universais e progressivas que compõem a arrecadação geral.

Ademais, é necessário adotar as seguintes medidas: *i)* estabelecer mecanismos de proteção e fomento da inserção no mercado de trabalho, sobretudo para os atores mais fracos, com normas relacionadas à jornada de trabalho e à saúde no trabalho ou programas de fomento à inserção no mercado de trabalho para grupos que enfrentam obstáculos especiais; *ii)* introduzir uma legislação anti-discriminatória, caso ainda não haja; *iii)* estimular o diálogo sociolaboral para o aperfeiçoamento das instituições do trabalho; *iv)* desenvolver e ampliar uma estratégia de cobertura para as instituições do trabalho; *v)* organizar um sistema moderno e eficaz de fiscalização do trabalho; e *vi)* desenvolver uma justiça do trabalho rápida e eficiente.

5. Diminuindo as disparidades sociais

Neste documento, tem-se dado destaque ao papel central que o Estado deve desempenhar para fazer da proteção e promoção sociais pilares da agenda da igualdade. Este papel é de importância fundamental, uma vez que o mercado, deixado a seus próprios mecanismos de autorregulação, em vez de diminuir as disparidades, tem exacerbado problemas de qualidade e resultado. Por este motivo, propõe-se um avanço desde a “inflexão do social” até um papel mais ativo do Estado na promoção do bem-estar, mediante aumento progressivo do gasto social; avanços significativos em termos de institucionalidade social, com vistas a melhorar a gestão pública e os sistemas de transferências de renda com efeito nitidamente redistributivo. Em suma, é preciso articular programas em torno de um sistema integrado de proteção social com fortes pilares solidários não contributivos e clara vocação universalista, consistente com o princípio de igualdade de direitos. Na área da educação, na qual as disparidades de origem tendem a se reproduzir em vez de diminuir, o Estado deve desempenhar papel decisivo na promoção de maior cobertura da educação infantil, sobretudo para grupos que carecem de recursos para arcar com os custos desses serviços. É também preciso estender a jornada nas escolas públicas, fazendo com que alunos de baixa renda consigam progredir - diminuindo defasagens idade / série - para a conclusão do ensino médio e promovendo uma diminuição gradativa das brechas de qualidade nos processos de aprendizagem nas escolas públicas e disparidades entre a educação pública e a privada.

O desenho de um sistema de proteção social básico universal - segurança de renda e saúde - passa inevitavelmente pela potencialização de mecanismos solidários de proteção social não contributivos, ampliação da oferta de programas assistenciais, conciliação do trabalho remunerado e não remunerado e facilitação do ingresso das mulheres no mercado de trabalho. Caso contrário, a janela de oportunidades apresentada pelo forte crescimento demográfico estará perdida ou desperdiçada.

É necessário aumentar o gasto público social e potencializar sua vocação contracíclica.¹ Entretanto, não basta simplesmente aumentar o gasto; é preciso instituir uma nova arquitetura

¹ Dados os níveis do PIB, a maior parte dos países da América Latina apresentam um gasto social muito abaixo do seu potencial. Conforme será apresentado mais adiante, isto ocorre porque tem uma carga tributária muito baixa em relação ao PIB. Em exercício recente, Sabaini, Jiménez e Podestá (2010) identificam uma brecha próxima aos 3% do PIB entre a carga tributária real e a potencial na região. No caso mais extremo, esta brecha alcança 14% do PIB. Sem chegar a estes níveis, está claro que na grande maioria dos países da região é possível e desejável aumentar a carga tributária, na medida do possível, mediante instrumentos progressivos.

de custeio mais igualitária, adequada às atuais estruturas de risco e direcionada ao estímulo das capacidades produtivas dos países.

Para tanto, será necessário adotar, antes de tudo, um sistema de transferências de rendas focalizadas ou universais baseado em um piso mínimo de renda para a terceira idade, limitando ou suprimindo subsídios para as aposentadorias e pensões de valor mais elevado. É imprescindível ainda desenvolver modalidades complementares de garantia de renda não vinculados à participação no mercado de trabalho, dotadas de flexibilidade e capacidade de expansão em conjunturas recessivas. Especial atenção deve ser dedicada à criação e ampliação da cobertura de transferências de renda não contributiva (complemento básico) para famílias vulneráveis com filhos, bem como de repasses aos domicílios vulneráveis que sofram perdas de cobertura contributiva em épocas de crise.

De certo, o Estado não pode nem deve agir de forma isolada, mesmo em se tratando de matéria assistencial e redistributiva. É preciso, portanto, potencializar sistemas de redes sociais que oferecem diferentes serviços, benefícios e programas de apoio, assim favorecendo a articulação entre os agentes públicos e privados e os atores sociais.

Entretanto, apesar de necessário e positivo, o fato de transferir para igualar, proteger e estabilizar o bem-estar dos domicílios não é suficiente para alcançar sociedades mais igualitárias e produtivas. Gargalos de produtividade e igualdade são comuns na região, acometendo tanto o lado da demanda quanto da oferta. Muitos países não conseguem melhorar suas fronteiras de bem-estar, mesmo em contextos em que suas oportunidades econômicas são favorecidas por fatores de demanda. Isto ocorre porque, apesar das oportunidades abertas pela estrutura produtiva, muitas não são aproveitadas. Por esta razão, é essencial investir em iniciativas que potencializem a ativação e acumulação de capacidades e conhecimentos. Cada vez mais, o gasto social deve ser convertido em investimento social. Neste sentido, a garantia de oferta universal de educação infantil cumpre o triplo propósito: igualar as oportunidades; aumentar a produtividade dos futuros trabalhadores; e ativar a mão-de-obra feminina, cuja participação no mercado de trabalho é inibida pelas responsabilidades no campo dos cuidados domiciliares. A ampliação da cobertura de creches e a extensão da jornada escolar exercem efeitos similares.

Por último, não se pode deixar de reiterar que, no curto e médio prazo, o investimento na qualidade do ensino fundamental e na ampliação do nível de cobertura e conclusão do ensino médio, através de melhorar a capacidade e os conhecimentos dos docentes, continua sendo um dos maiores desafios. Este é o único caminho possível para que as sociedades possam, ao mesmo tempo, avançar rumo à fronteira produtiva e diminuir disparidades. A difusão e uso educacional das tecnologias da informação e comunicações no sistema de educação pública se apresenta como uma oportunidade e um desafio para as estratégias educacionais dos Estados.

Na sequência, surge a questão do volume de recursos disponíveis para os governos da região. O nível do gasto público depende da capacidade de arrecadação dos países. Conforme será abordado a seguir, a tributação constitui o meio a partir do qual é possível ampliar a capacidade financeira do Estado, conferindo-lhe capacidade para cumprir com seu papel proativo na promoção do desenvolvimento e da igualdade social.

No âmbito político, o Estado desempenha um papel central e irrenegável. O objetivo é garantir mais democracia e mais igualdade: duas faces da mesma moeda. Do ponto de vista da democracia, o Estado deve investir na melhoria da qualidade da política em termos de procedimentos, na formulação de uma agenda estratégica que reflita as deliberações de um amplo espectro de atores e através de vontade popular que seja traduzida em pactos que provejam legitimidade política e garantam a aplicação das políticas no médio e longo prazo. Em matéria de igualdade, cabe ao Estado aumentar a participação dos setores excluídos e vulneráveis nos frutos do crescimento. O exercício pleno de direitos e de uma voz pública constitui o vínculo entre a política e a igualdade social.

O tema da mudança climática, mencionado apenas de passagem nos capítulos anteriores, sem dúvida deverá ocupar lugar cada vez mais central na agenda internacional e nas responsabilidades

dos países. Esta agenda requer alterações na forma de produzir e consumir, e de gerar e usar a energia, transformando a pegada de carbono em uma das principais variáveis da competitividade dos países. Por outro lado, o tema abarca também um aspecto ético e de solidariedade inter-geracional, dadas as ameaças que se apresentam sobre o planeta se não forem tomadas hoje as medidas apropriadas. As políticas de adaptação e mitigação requerem planejamento de longo prazo, particularmente nas áreas de infraestrutura, transporte, ocupação do solo e produção de energia. Neste sentido, faz-se necessária uma ação decidida do Estado, investimentos de longo prazo e incentivos à mudança de hábitos culturais e da vida cotidiana.

D. O aspecto fiscal do vínculo entre Estado e igualdade

1. O papel do gasto público no desenvolvimento

Conforme discutido nos capítulos I e II, os espaços fiscais da região foram beneficiados pela marcada redução do endividamento alcançada pelos governos durante o período de expansão econômica. Obviamente, nos próximos anos, a dificuldade para se obter recursos em um ambiente de crescimento lento (veja capítulo I) e as amplas demandas de gasto aumentarão as pressões sobre as finanças públicas. Se o objetivo da igualdade e ganhar prioridade na estratégia de desenvolvimento, a discussão sobre a eficácia do gasto e a capacidade de arrecadação também assumirá maior importância.

No que se refere ao gasto, convém recordar as três funções tradicionais da política fiscal (MUSGRAVE, 1959; 1989): prover bens públicos (isto é, impulsionar o processo político mediante o qual estes bens são disponibilizados); realizar ajustes na redistribuição da renda; e contribuir para a estabilização macroeconômica. Ainda que a região não tenha cumprido com todas estas tarefas (o papel contracíclico da política fiscal é abordado no capítulo II) é inquestionável que as funções de disponibilização de bens públicos e de redistribuição da renda merecerem atenção redobrada.

Os dilemas dicotômicos entre crescimento e igualdade, sempre latentes, perdem importância face à priorização de gastos que exercem efeitos positivos sobre o crescimento econômico, o emprego formal e o acesso aos bens públicos. Evidências empíricas mostram que as repercussões do gasto público sobre o crescimento variam de acordo com sua composição. O importante é adotar um enfoque integral e estratégico, em que se considerem os efeitos tanto em matéria de bem-estar quanto de convergência produtiva, que possibilite a determinação apropriada do nível e estrutura de gasto desejável, em função das metas de igualdade e produtividade propostas neste documento.

A relação não linear entre gasto público e crescimento varia segundo o tipo de despesa (Comissão Europeia, 2008). Em primeiro lugar, é importante distinguir entre gasto e investimento público, privilegiando este último, sempre que possível. Em segundo, deve haver diferenciação entre os diversos tipos de desembolso. Assim, o pagamento de juros sempre afetará negativamente o crescimento e o emprego, uma vez que estes recursos poderiam ter sido destinados a finalidades produtivas. Entretanto, em países com grandes necessidades de financiamento, é preciso avaliar múltiplas fontes de recursos, inclusive a contratação de dívidas, visando a melhoria do capital físico e humano. Já o gasto público financiado com altas taxas de juros num contexto de baixo crescimento deve ser evitado, ou contratado apenas como recurso de última instância. Por este motivo, para alcançar um equilíbrio fiscal com níveis de endividamento público adequados, é preciso considerar numerosas variáveis de acordo com os critérios de sustentabilidade fiscal.

O consumo público e as despesas com salários, aposentadorias e pensões representam, até certo ponto, gastos eficientes; porém seu crescimento excessivo pode afetar negativamente a poupança e os investimentos. As transferências destinadas ao combate da exclusão social e desemprego, à habitação, à família e às crianças aumentam a eficácia macroeconômica, à medida que favorecem a participação da mulher, a inserção no mercado de trabalho dos indivíduos excluídos e também o consumo privado. Isto reforça com uma das principais teses deste trabalho, a saber: o gasto social a favor do bem-estar deve ser considerado um investimento social que contribui para a redução da heterogeneidade estrutural e o avanço rumo à convergência produtiva.

Neste sentido, gastos com educação, políticas ativas no mercado de trabalho, saúde, pesquisa e desenvolvimento e formação bruta de capital fixo são altamente positivos para o crescimento. Assim, a produção de bens públicos tem o duplo mérito de gerar condições adequadas para o crescimento e de criar emprego nos setores formais da economia, desta forma garantindo a igualdade de acesso e de oportunidades.

É primordial enfatizar o efeito macroeconômico não linear do gasto público. Não é por motivos de eficiência que seu aumento deve ser menosprezado mas, por outro lado, esses gastos não podem constituir a única força motriz por trás do desenvolvimento. Na grande maioria dos países da região, o nível de gasto em bens públicos é bem abaixo do ideal, ainda que o objetivo seja exclusivamente o crescimento econômico. A este aumento potencial do gasto público soma-se a necessidade de melhorar sua produtividade, pois não se trata de elementos alternativos, mas sim complementares.

A tarefa de melhorar a qualidade do gasto público na América Latina e Caribe passa, portanto, pelo investimento progressivo em capital físico e humano e em inovação. Em alguns países da região, a conquista de espaços fiscais para reduzir a pobreza e a desigualdade tem fortes ligações com este desafio de melhorar a qualidade do gasto público, dando continuidade aos esforços para diminuir a carga de juros, com a conseguinte liberação de recursos, aumentando ou mantendo o investimento em educação e conhecimento e procurando acelerar o custeio de investimentos físicos, inovação e conhecimento. Ao mesmo tempo, conforme observado no capítulo VI, será preciso continuar universalizando direitos e enfatizando as categorias mais progressivas de gasto social.

A esta exigência de qualidade se agrega, em muitos países, um imperativo de ampliar a cobertura, visto que a disponibilização de bens públicos essenciais é insuficiente. A estratégia de redução da pobreza dos países mais vulneráveis da região tem-se concentrado excessivamente no gasto assistencial, sem dar a devida ênfase a outros aspectos próprios de uma estratégia mais ampla, por exemplo, o investimento público em infraestrutura, a fim de estimular o crescimento mediante redução da pobreza e da desigualdade.

Sem dúvida, a tarefa de reorientar o gasto público e aumentar a cobertura dos programas é de longo prazo. Com efeito, os planos governamentais e as estratégias nacionais de desenvolvimento vêm, cada vez mais, incluindo metas fiscais que superam o horizonte de um mandato de governo e, portanto, constituem políticas de Estado. Conforme será analisado mais adiante, a tarefa de aperfeiçoar as bases da administração financeira do Estado constitui parte integral de um pacto fiscal amplo.

A aplicação de instrumentos explícitos de planejamento global e de metas de gasto público de médio prazo pode facilitar a necessária realocação entre as categorias funcionais. O sucesso na elaboração de metas plurianuais depende de mecanismos institucionais que permitam aos tomadores de decisões adequar a disponibilidade total de recursos às prioridades do país. Por exemplo, o orçamento plurianual - que quando baseado nas classificações econômica e funcional representa a expressão financeira do plano de desenvolvimento - constitui poderoso instrumento de programação e ilustra a capacidade de ordenamento das prioridades públicas em um sistema democrático.

2. Progressividade de receitas e gastos

Na América Latina e Caribe, a política fiscal não tem o mesmo impacto progressivo sobre a igualdade que nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) o que parcialmente explica a acentuada inequidade da região em termos da distribuição de renda e da qualidade dos bens públicos. No que diz respeito às rendas e ao gasto público, a função redistributiva do Estado é uma tarefa pendente.

Os efeitos das políticas fiscais podem ser diretos ou indiretos. Do lado dos gastos, medidas voltadas para o aumento da renda dos decís mais baixos têm consequências diretas sobre a pobreza e, provavelmente, sobre a distribuição de renda. Além disto, por meio de transferências condicionadas, busca-se melhorar a inclusão social dos setores mais vulneráveis. Quando o volume de gastos desse tipo atinge

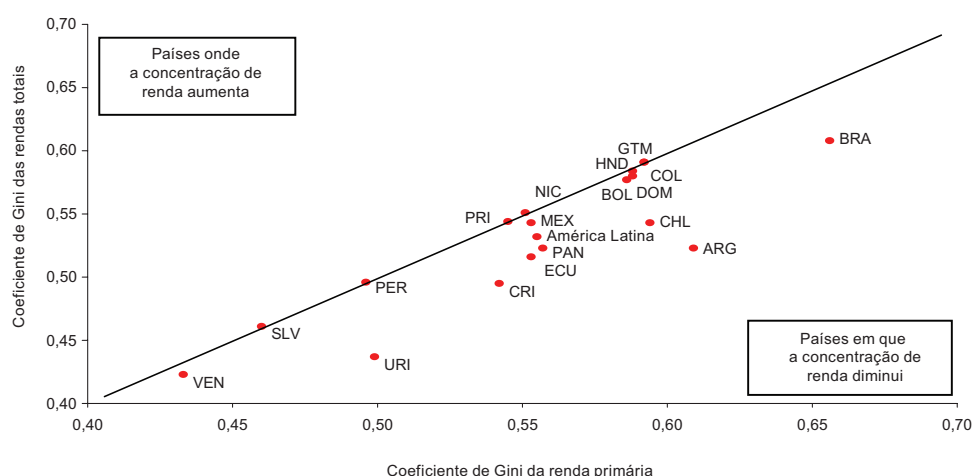
níveis significativos, registra-se variações substanciais no índice de Gini. Há ainda efeitos indiretos e de mais longo prazo quando são investidos bens públicos, visto que as políticas públicas que incidem sobre a produtividade dos mais pobres se revertem retornos em matéria de crescimento e equidade. É incontestável que o gasto público em justiça, segurança cidadã, infraestrutura e transporte público, saúde, capacitação para o trabalho, inclusão social e tantos outros, trazem maiores benefícios aos setores mais pobres, ao fomentar as condições que facilitam sua inserção no mercado de trabalho, com melhores condições.

Em termos de arrecadação, a carga tributária e sua progressividade afetam diretamente a distribuição de renda. A capacidade do sistema tributário de corrigir a distribuição desigual dependerá do volume de recursos arrecadados e da estrutura de alíquotas segundo faixas de renda, mas também dos níveis de sonegação do imposto de renda e do número de isenções. No médio prazo, o sistema tributário pode também influir na oferta de mão de obra (ex.: incidência de altos encargos para o empregador); no esforço individual; e no tamanho das famílias, aspectos estes que incidem na evolução da distribuição de renda.

Cabe afirmar, então, que a intervenção direta do Estado mediante transferências de renda e o nível e estrutura tributária incidem de forma significativa sobre a pobreza e a distribuição de renda. Assim, nos países da OCDE por exemplo, o índice de Gini estimado antes dos impostos e transferências é de 0,45, passando para 0,31 logo após a ação redistributiva direta do Estado (que inclui a progressividade do sistema tributário, responsável por um terço do impacto) e as transferências aos grupos de menor renda, sobretudo aos maiores de 65 anos (OCDE, 2009d).² Conforme observado no Gráfico VII.1, no caso de alguns países da América Latina, a variação análoga do índice de Gini é sensivelmente menor.

Gráfico VII.1

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DA RENDA *PER CAPITA* DOS DOMICÍLIOS ANTES E DEPOIS DAS TRANSFERÊNCIAS, POR VOLTA DE 2008 ^a



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) *Panorama Social de América Latina*, 2009 (LC/G.2423-P), Santiago do Chile, 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.135.

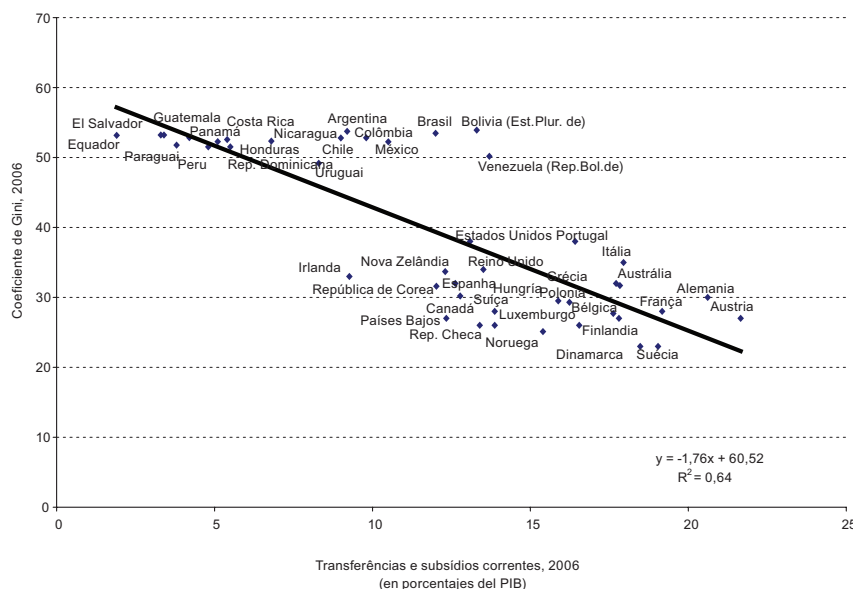
^a Corresponde à renda primária, deduzidos impostos e contribuições sociais.

Outra forma de ilustrar este efeito distributivo é através da estimativa direta do impacto das variáveis que afetam o coeficiente de Gini de maneira significativa, incluindo a composição do gasto social e da tributação (veja Afonso, Schuknecht e Tanzi, 2008 para os países da OCDE). A aplicação desta metodologia nos países da América Latina apresenta resultados muito similares (González e Martner, 2010) (veja Gráficos VII.2 e VII.3).

² O efeito sobre a pobreza também é direto e contundente: nos países da OCDE, diante de impostos e transferências, a pobreza relativa chegaria aos 50%, enquanto que depois da ação fiscal, chega somente a 15%.

Gráfico VII.2

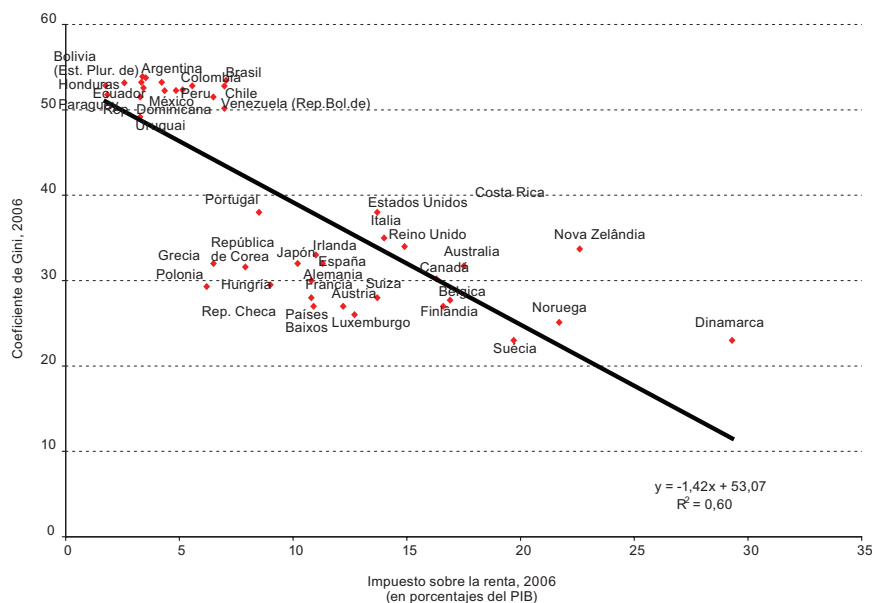
AMÉRICA LATINA E ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE): TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS E COEFICIENTE DE GINI



Fonte: Ivonne González e Ricardo Martner, “*Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina*” documento apresentado no Vigésimo Segundo Seminário Regional de Política Fiscal, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 26 a 29 de janeiro de 2010.

Gráfico VII.3

AMÉRICA LATINA E ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE): IMPOSTO SOBRE A RENDA E COEFICIENTE DE GINI



Fonte: Ivonne González e Ricardo Martner, “*Da síndrome do caixa vazio ao desenvolvimento inclusivo: buscando os determinantes da distribuição da renda na 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.

O que demonstram os Gráficos VII.2 e VII.3 é eloquente: de um lado, uma marcada sincronia entre os países mais igualitários nos quais o componente de transferências e subsídios é muito mais alto em termos de porcentagem do PIB; de outro, uma nítida vinculação entre igualdade e taxa mais elevada de imposto de renda. Isso não significa que haja uma relação unicausal entre estes fenômenos, visto que, conforme observado nos capítulos anteriores, existem outros fatores que afetam consideravelmente o grau de igualdade, como a maior convergência produtiva e territorial e a “acumulação histórica” de capacidades e conhecimentos, cultura e disponibilização de bens públicos.

3. Uma estrutura tributária progressiva e eficiente

Três fatores incidem sobre a capacidade de cobrança de impostos e sua distribuição à sociedade: carga tributária; estrutura tributária; e combate à sonegação fiscal.

Em média, a carga tributária da América Latina alcança cerca de 18% do PIB. Este nível é muito baixo em relação ao grau de desenvolvimento relativo da região mas, sobretudo, às necessidades de recursos, implícitas nas demandas de políticas públicas enfrentadas pelos Estados latino-americanos, descritas nos capítulos anteriores do presente documento. Contudo, nos últimos anos, a evolução da carga tributária média na região, incluindo os encargos sociais, cresceu acentuadamente, de 12,9% em 1990, para 18,4% em 2008 (veja Quadro VII.1). Ademais, cabe destacar o aumento acentuado dos recursos fiscais provenientes da exploração de recursos naturais em países como Chile, Equador, Estado Plurinacional da Bolívia, México e República Bolivariana da Venezuela. Não obstante a alta volatilidade dos recursos dessas fontes, estes aumentos permitiram que a arrecadação média total da região alcançasse cerca de 23,5% do PIB, em 2008. Conforme mostrado no Quadro VII.2, nos países do Caribe a arrecadação tributária média é de 26,3% do PIB, proporção significativamente mais alta que a média da América Latina.

Uma forma de avaliar se o nível de arrecadação e a estrutura tributária são “adequados” é através de uma comparação da relação entre tributação e PIB em diferentes países. A situação da América Latina e Caribe em comparação com outras regiões do mundo é muito reveladora. Em 2007, a carga tributária da OCDE representou quase duas vezes a da América Latina em termos de porcentagem do PIB. Contudo, diversos estudos sobre a matéria demonstram que o nível de arrecadação efetiva dos países da região fica consideravelmente aquém do nível potencial. De acordo com um trabalho recente de Gómez Sabaini, Jiménez e Podestá (2010) somente Argentina, Brasil, Estado Plurinacional da Bolívia e Nicarágua têm uma carga tributária elevada em relação ao PIB *per capita*; enquanto que Uruguai e Costa Rica têm carga tributária compatível com seu grau de desenvolvimento (veja Gráfico VII.4). Nos demais países da região a carga tributária é nitidamente inferior à que se espera, considerando seus níveis de desenvolvimento. Isto significa que, graças à disponibilização de maiores recursos, há margem para aumentar as receitas públicas e, com isto, a capacidade redistributiva do Estado.

Quadro VII.1
**AMÉRICA LATINA: RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL,
 INCLUINDO CONTRIBUIÇÕES À SEGURIDADE SOCIAL**
(Em porcentagens do PIB)

	1990	2000	2008
Argentina ^a	16,0	21,5	30,6
Bolívia (Estado Plurinacional da) ^a	9,3	17,9	21,7
Brasil ^a	26,4	30,4	35,5
Chile ^a	15,5	18,9	20,9
Colômbia ^{a b}	9,5	14,9	18,4
Costa Rica ^a	16,9	18,9	23,1
Cuba	...	27,5	25,2
Equador	10,1	11,6	16,5
El Salvador	10,5	12,4	14,6
Guatemala	7,6	10,9	11,6
Haiti	7,3	7,9	9,5
Honduras	12,9	14,3	15,9
México	11,4	11,0	9,4
Nicarágua	9,0	17,5	21,7
Panamá	14,7	16,0	16,5
Paraguai	9,9	12,0	13,7
Peru	11,7	14,1	17,4
Rep. Dominicana	7,1	11,3	15,0
Uruguai	21,2	22,5	23,3
Venezuela (República Bolivariana da)	18,7	13,6	14,2
Média da América Latina (não inclui Cuba)	12,9	15,7	18,4
Média da América Latina	12,9	16,3	18,7

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

^a Corresponde ao governo geral.

^b A cifra de 2008 corresponde a 2007.

Quadro VII.2
**O CARIBE: RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL, EXCLUÍDAS
 AS CONTRIBUIÇÕES À SEGURIDADE SOCIAL ^a**
(Em porcentagens do PIB)

	1990	2000	2008
Antígua e Barbuda	18,4	15,8	21,3
Bahamas ^b	15,7	15,5	15,5
Barbados ^{b c}	28,2	31,1	34,1
Belize ^b	...	23,9	21,2
Dominica ^b	22,9	24,9	28,9
Granada	22,3	22,7	23,7
Guiana	27,6	29,1	32,0
Jamaica	20,7	22,6	26,5
São Cristovão e Névis	19,9	21,2	27,0
São Vicente e Granadinas	24,0	24,0	28,1
Santa Lúcia	26,0	22,5	27,1
Suriname ^b	...	34,1	22,8
Trinidad e Tobago ^b	22,4	25,3	33,8
Média do Caribe	22,6	24,0	26,3

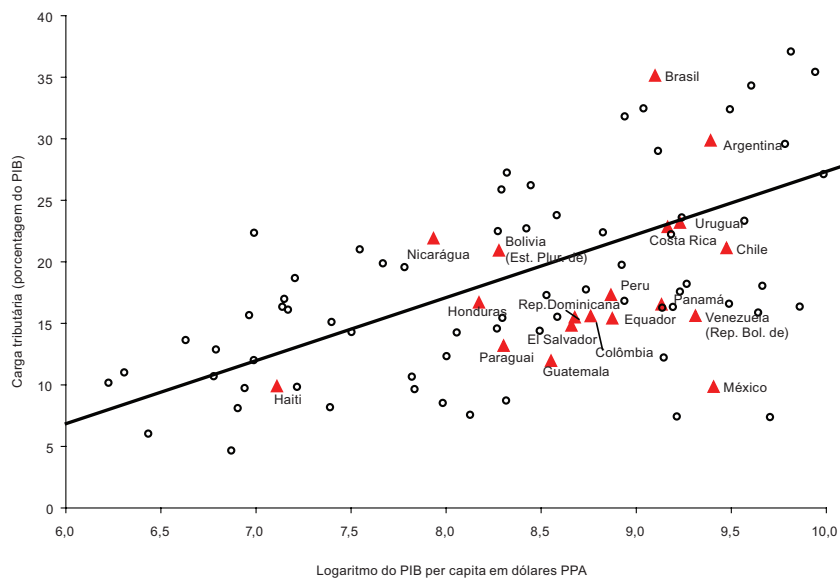
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base em números oficiais.

^a Anos fiscais. Os números não incluem contribuições à seguridade social.

^b Os números de 1990 no caso das Bahamas e de Barbados correspondem a 1995, os de Dominica a 1993 e os de Trinidad e Tobago a 1999. Os valores de 2000 de Belize e Suriname correspondem a 2001.

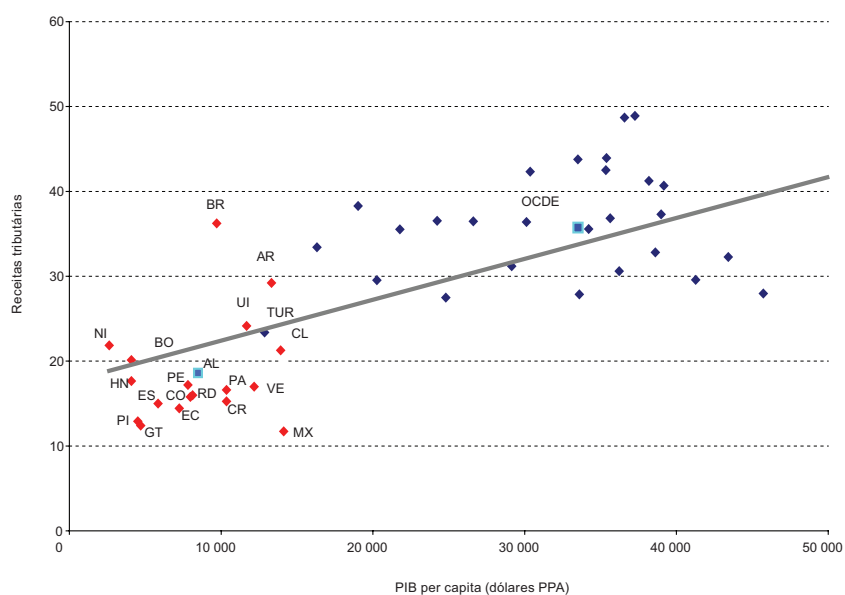
^c Setor público não financeiro.

Gráfico VII.4
COMPARAÇÃO MUNDIAL DA CARGA TRIBUTÁRIA COM O PIB PER CAPITA EM PARIDADE DO PODER AQUISITIVO
(Em porcentagens do PIB e logaritmos)



Fonte: J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez e A. Podestá, “Tributación, evasión y equidad en América Latina”, *Evasión y Equidad en América Latina*, documentos de projetos, N° 309 (LC/W.309), J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez e A. Podestá (comps.), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2010.

Gráfico VII.5
AMÉRICA LATINA E ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE): RECEITAS TRIBUTÁRIAS E PIB PER CAPITA, 2007^{a b}
(Em porcentagens do PIB e dólares de paridade de poder aquisitivo)



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

^a O PIB é expresso a preços constantes de 2000.

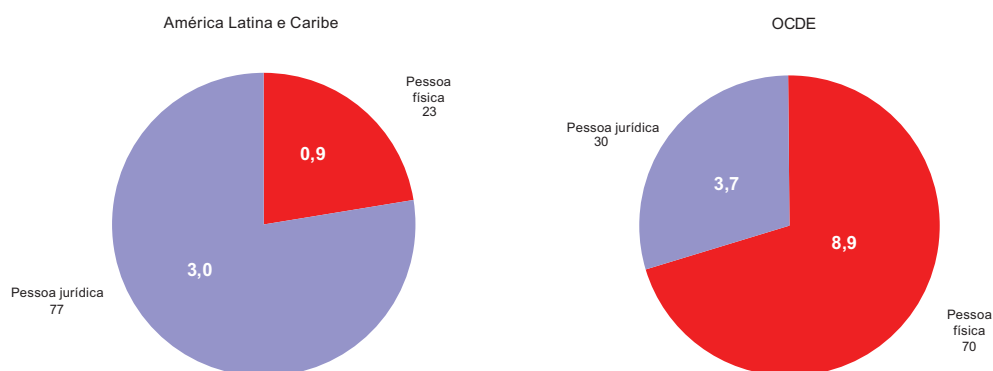
^b Os dados de receitas tributárias incluem contribuições à seguridade social e cobrem o governo geral na Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Estado Plurinacional da Bolívia e Uruguai.

A região da América Latina e Caribe não somente arrecada pouco, mas também arrecada mal: menos de um terço das receitas corresponde a impostos diretos; enquanto que a maior parte da arrecadação equivale a impostos sobre consumo e outros indiretos.³ Por isto, não é de surpreender que a distribuição da renda depois do pagamento de impostos seja ainda mais desigual que a distribuição primária. Deste modo, a baixa proporção da arrecadação tributária em relação ao PIB nos países da América Latina, em comparação com os da OCDE, pode ser explicada principalmente pela baixa incidência de tributos sobre renda e patrimônio líquido, já que as alíquotas dos tributos sobre o consumo são bem similares. Apesar de os níveis de tributação das empresas serem parecidos nos dois grupos (pouco mais de 3% do PIB na OCDE) há disparidades significativas em matéria de imposto de renda (0,9% do PIB na América Latina, comparados aos quase 9% na OCDE). Dado que o imposto de renda pessoa física é o mais progressivo dos tributos, é possível inferir que a estrutura tributária dos países latino-americanos é mais regressiva que as das economias desenvolvidas, o que afeta negativamente a distribuição de renda e constitui um dos fatores que fazem da América Latina e Caribe uma das regiões mais desiguais do planeta.

Gráfico VII.6

AMÉRICA LATINA E CARIBE E ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE): COMPARATIVO DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) com base em números oficiais para os países da América Latina e Caribe; Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Revenue Statistics 1965-2007*, Paris, 2008 e Fundo Monetário Internacional (FMI), *World Economic Outlook (WEO)*, outubro de 2008, para os países da OCDE.

Essencialmente, o baixo nível da arrecadação direta na América Latina e Caribe ocorre por duas razões: estreita base tributária; e altos níveis de sonegação. Ambos são também consequência de tratamentos preferenciais e de renúncias fiscais características dos sistemas tributários da região, que deixam margem para receitas não recolhidas de considerável magnitude. No caso do imposto de renda, na grande maioria dos países, os rendimentos de capital recebem tratamento preferencial, mediante uma série de exceções ou tratamentos especiais para investimentos financeiros, juros de títulos públicos, benefícios de fundos de investimento, lucros de capital, bens imóveis e ações. Esse tratamento preferencial muitas vezes se estende também aos lucros reinvestidos. Receitas não recolhidas diminuem a base tributária e aumentam a complexidade

³ Ainda que no Caribe também seja observada uma maior participação no total dos impostos indiretos, maior importância é atribuída aos recursos provenientes de garantidas do comércio exterior.

dos sistemas tributários.⁴ Neste contexto, além de ferir o princípio básico da equidade - isto é, que pessoas com a mesma capacidade de pagamento devem pagar o mesmo valor em impostos (equidade horizontal) e que aquelas cuja capacidade é maior devem pagar um montante proporcionalmente mais elevado (equidade vertical) - essas disparidades geram distorções econômicas na alocação de recursos, atentam contra a eficiência global da economia e prejudicam a competitividade internacional.

No Caribe, os incentivos fiscais também geram perdas de eficiência, devido ao tratamento tributário preferencial, a renúncias fiscais e ao custo da mobilização de receitas, como consequência do abuso de concessões tributárias. Nassar (2008) demonstra que, no Caribe, apesar da tendência de convergência da tributação sobre pessoas jurídicas, a redução nas alíquotas tem sido mais significativa nas economias maiores que nas menores, o que sugere uma certa competição tributária. A diminuição do imposto sobre empresas, associada às generosas concessões, dificulta o aumento da receita mediante ampliação da base tributária. Ao analisar os efeitos da carga fiscal sobre o investimento na zona da Organização de Estados do Caribe Oriental (OECS), Nassar (2008) verificou que as taxas tributárias efetivas marginais são muito mais baixas para empresas que gozam de incentivos fiscais que para aquelas não beneficiadas por esses instrumentos. Observou ainda que o impacto tributário dos ingressos de capital foi praticamente anulado pela desoneração que, em alguns casos, se converteu em subsídios. Dado que muitas das concessões são discricionárias, verifica-se que esse impacto representa uma inadequada alocação de recursos. Isto faz com que a produtividade de determinados projetos de investimento seja distorcida pelo montante e pelas características dos incentivos.⁵

Na América Latina e Caribe, a reduzida participação do imposto mais progressivo - imposto de renda pessoa física - não compensa o peso da regressividade dos outros tributos. Conversamente, nos países industrializados, a política fiscal tem desempenhado papel protagônico na redistribuição de rendas provenientes do mercado em favor dos setores de baixa renda, com destaque para o significativo efeito nivelador das transferências e dos gastos sociais. Conforme pode ser observado no Quadro VII.3, este efeito redistributivo é muito menos visível nos países latino-americanos que nos europeus, pois nestes últimos, os Estados conseguem substancialmente modificar seus índices de concentração de renda, mediante a aplicação de políticas tributárias progressivas e transferências (gasto público).

⁴ Veja mais detalhes sobre a experiência regional em matéria de utilização de isenções e incentivos tributários, em Jiménez e Podestá (2009).

⁵ No caso da Jamaica, que talvez seja similar ao de muitos países do Caribe, o gasto tributário com concessões, incentivos fiscais e outras desonerações alcançou 60% do total da receita tributária no ano fiscal 2002-2003. Entretanto, os incentivos fiscais representaram 24% das receitas proveniente do imposto de renda pessoa jurídica e 56% dos impostos sobre o comércio internacional. Nos países da OECS que dependem dos direitos de importação, as renúncias fiscais foram estimadas em cerca de 4,3% do PIB em Dominica e de 12% em São Cristóvão e Névis. Calcula-se que a perda de receitas de toda a sub-região alcança anualmente entre 9,5% e 16% do PIB.

Quadro VII.3
AMÉRICA LATINA E EUROPA (PAÍSES SELECIONADOS): DESIGUALDADE DE RENDA
ANTES E DEPOIS DA TRIBUTAÇÃO E TRANSFERÊNCIAS, 2008
(Em porcentagens de variação do coeficiente de Gini)

América Latina	1990
Argentina	-2,0
Brasil	-3,6
Chile	-4,2
Colômbia	-7,0
México	-3,8
Peru	-2,0
América Latina (6 países)	-3,8
Europa	
Áustria	-34,2
Bélgica	-36,2
Dinamarca	-40,8
Finlândia	-34,7
França	-24,4
Alemanha	-34,9
Grécia	-25,0
Irlanda	-35,8
Itália	-22,9
Luxemburgo	-41,5
Países Baixos	-33,3
Portugal	-24,0
Espanha	-25,5
Suécia	-35,6
Reino Unido	-34,6
União Europeia (15 países)	-32,6

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) com dados de E. Goñi, H. López e L. Servén, “Fiscal redistribution and income inequality in Latin America”, *Policy Research Working Paper*, N° WPS 4487, Washington, D.C., Banco Mundial, janeiro de 2008.

Finalmente, além da estrutura regressiva da carga tributária, a região enfrenta sérios problemas de sonegação fiscal. De acordo com diversos estudos realizados pela CEPAL,⁶ as taxas de sonegação do imposto de renda são muito elevadas, variando entre cerca de 40% e 65%, o que representa uma quebra da arrecadação equivalente, em média, a 4,6% do PIB dos países. Estes altos níveis de sonegação atentam contra o efeito redistributivo do imposto de renda. De um lado, conforme assinala Jorratt (2009) a sonegação afeta a equidade horizontal, já que os sonegadores terminam pagando menos imposto que os contribuintes com igual capacidade de pagamento que optam por cumprir com suas obrigações tributárias. De outro, pode reduzir a equidade vertical, sobretudo em relação ao imposto de renda progressivo, visto que: quanto mais elevadas as alíquotas, maior o estímulo para sonegar impostos. Além disto, cabe acrescentar que pessoas com maiores recursos dispõem de assessorias profissionais que, muitas vezes, promovem estratégias de evasão fiscal ou reduzem os riscos do descumprimento. A fiscalização e combate à sonegação e evasão é, portanto, fundamental para melhorar os efeitos distributivos dos sistemas tributários da região.

Em resumo, os sistemas fiscais da região são caracterizados atualmente por três aspectos: *i*) baixa carga tributária; *ii*) tributação regressiva; e *iii*) orientação deficiente do gasto público. Apesar de avanços alcançados, as estruturas tributárias permanecem altamente dependentes dos impostos sobre o consumo - com baixa incidência de tributos sobre o patrimônio - e, em comparação com os países desenvolvidos, são caracterizadas por elevados níveis de sonegação e evasão e baixa arrecadação

⁶ Veja Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009), Cabrera (2009), Cabrera e Guzmán (2009), Cetrángolo e Gómez Sabaini (2009), Jorratt De Luis (2009) e Roca (2009).

de impostos diretos progressivos, como o imposto de renda (sobretudo pessoa física). Desta forma, longe de funcionar como mecanismo que favorece a distribuição mais equitativa da renda, os sistemas tributários e de gasto público da região exacerbam a desigualdade.

4. O pacto fiscal para a equidade distributiva

As evidências acima apresentadas destacam a necessidade de concertar um pacto fiscal que permita dotar o Estado de maior capacidade para redistribuir recursos e desempenhar papel mais ativo na promoção da igualdade. Tanto do ponto de vista do gasto social quanto da arrecadação de recursos para financiá-lo (especialmente através da estrutura tributária) há margens significativas para avançar e fortalecer o papel redistributivo do Estado.

Neste contexto, há mais de uma década, a CEPAL vem defendendo a relevância do pacto fiscal (CEPAL, 1998b). Cinco grandes tarefas ou princípios, cuja relevância não diminuiu com o passar do tempo, foram identificados: continuar ou completar a tarefa de consolidação das contas públicas; melhorar a produtividade (ou qualidade) do gasto público; implementar mecanismos cada vez mais transparentes na gestão pública; e promover cada vez mais a equidade distributiva - tudo em um ambiente democrático e participativo.

Dado que um pacto fiscal desta índole tem implicações políticas que vão muito além das que poderiam derivar de uma reforma tributária ou orçamentária convencional, é preciso explicitar a concepção do papel do Estado e as estratégias que as autoridades pretendem promover. Assim, a ideia de pacto fiscal está estreitamente associada com a recuperação da ideia de planejamento do desenvolvimento que, por sua vez, expressa a ambição de contar com um desenho integral de políticas públicas. Estas políticas podem ser definidas como mecanismos voltados para impulsionar “continentes” em vez de “ilhas” de equidade. O objetivo geral da igualdade pressupõe melhorias substanciais em muitos setores. A qualidade e universalização da educação, o valor e cobertura dos benefícios sociais e a capacidade da ação em benefício dos mais pobres serão aspectos cruciais para se avançar de forma permanente na distribuição da renda.

Atualmente, há ampla receptividade à ideia de um pacto fiscal na região. O conceito vem ganhando adesões nos organismos internacionais e no diálogo político nacional, nos níveis setorial e integral. Existem pelo menos duas razões por trás desta maior disposição para o avanço em matéria de pactos fiscais. A primeira, é que há evidências de que o gasto público constitui uma poderosa ferramenta de contenção diante dos efeitos mais corrosivos da volatilidade externa (perda de emprego, de renda e de consumo). A segunda, é o reconhecimento de que uma boa política fiscal, respaldada por instituições sólidas e capacidades adequadas de gestão pública, contribui de maneira complementar para a equidade e a coesão sociais, assim como para o desenvolvimento produtivo.

Na medida em que exige contratos entre os diferentes agentes públicos e privados, o pacto fiscal deve incluir pelo menos as seguintes considerações:

- Um compromisso com o aumento gradativo da carga tributária que equilibre uma política fiscal aprimorada com incentivos adequados ao investimento produtivo.
- Uma nítida estratégia do Estado para melhorar a arrecadação, mediante fiscalização e combate progressivo da sonegação, e uma gradativa supressão das isenções dos impostos diretos, visando maior equidade e eficiência.
- Uma reforma da estrutura tributária por etapas previamente acordadas, elevando principalmente o imposto sobre a renda.
- Uma plataforma compartilhada que correlacione mudanças na carga e estrutura tributária, com maior papel das políticas fiscais nas políticas públicas como um todo.
- Uma agenda pública clara e concertada para melhorar a transparência, a institucionalidade pública, a eficiência e a eficácia do gasto público.

- Uma estratégia de reprogramação gradativa do gasto social em que a recomposição intra e inter-setorial demonstre, à luz de evidências disponíveis, um maior impacto redistributivo e maiores externalidades em matéria de equidade e produtividade.
- Uma estrutura tributária e uma política de gasto que levem em conta as desigualdades territoriais e procurem ativamente sua convergência. Por exemplo, fundos de coesão territorial ou mecanismos voltados para melhorar a progressividade da carga tributária com perspectiva territorial.

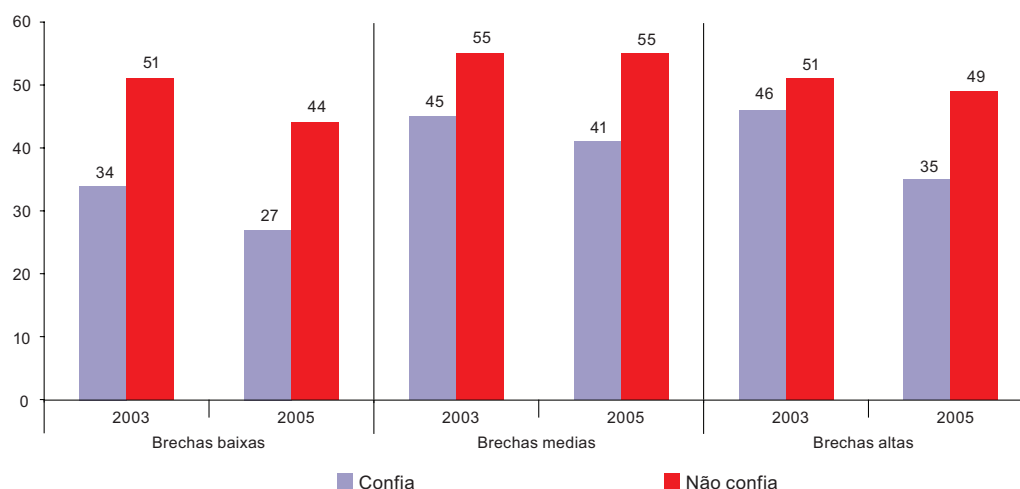
O consenso social e a legitimidade do governo são construídos com base nas crenças dos indivíduos e em suas percepções acerca da ação estatal. É assim que os cidadãos entendem que devem pagar impostos, desde que estes se revertam em disponibilização de bens e serviços públicos por parte do Estado. Portanto, a forma como o governo gasta os recursos públicos determinará, em grande parte, sua legitimidade e seu direito de demandar maiores níveis de arrecadação dos contribuintes.

Por último, se o pacto fiscal está fundamentado na necessidade de financiar as políticas públicas mediante aumento da carga tributária, será importante aumentar a confiança cidadã no bom uso destes recursos. A este respeito, a informação mais recente da pesquisa Latinobarômetro mostra que a combinação de confiança no gasto e a disposição de pagar mais impostos tem baixo apoio da sociedade (veja Gráfico VII.7). Esta “hostilidade diante da tributação” é um problema que deve ser abordado com maior transparência no uso dos tributos, bem como por avanços “palpáveis” em termos dos efeitos desta utilização sobre o bem-estar dos indivíduos. É preciso romper com o círculo vicioso de baixa arrecadação e escassa legitimidade tributária, convertendo-o em um círculo virtuoso de maior arrecadação e consenso acerca das reformas tributárias.

Gráfico VII.7

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POPULAÇÃO QUE ACREDITA QUE A CARGA TRIBUTÁRIA É MUITO ALTA, SEGUNDO O GRAU DE CONFIANÇA NO GASTO DOS IMPOSTOS E NAS DISPARIDADES SOCIAIS DOS PAÍSES, 2003 E 2005 ^a

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas e subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419-P), Santiago do Chile, 2009, na prensa.

^a As perguntas feitas pelo Latinobarômetro foram as seguintes: Levando-se em consideração o total de impostos pagos (no país) você acredita que os níveis são muito altos, altos, baixos, muito baixos ou estão bem como estão? e Você confia que o dinheiro dos impostos será bem gasto pelo Estado? Os grupos de países são diferenciados segundo a extensão das disparidades sociais.

A agenda regional deve estar sujeita ao escrutínio da maioria dos cidadãos. É preciso implementar processos de tomada de decisões a partir de uma agenda de probidade, em que os diferentes interesses sejam transparentes e na qual o diálogo, a negociação e o consenso constituam ferramentas fundamentais para a adoção de decisões. Trata-se de construir uma agenda pública que abranja um setor privado pujante e uma cidadania robusta, dotada de direitos e oportunidades concretas para exercê-los.

E. A importância dos pactos sociais para a igualdade e o desenvolvimento estratégico

A conceitualização do já citado pacto fiscal remete à importância de construir pactos sociais para avançar na nova equação entre Estado, sociedade e mercado, proposta no presente documento. Sem a legitimidade e a solidez política oferecidas pelos acordos entre os diversos atores, as reformas propostas correm o risco de ficar engavetadas, relegadas ao esquecimento na esfera do voluntarismo e das boas intenções.

Os pactos sociais consistem de acordos explícitos entre atores sociais e políticos sobre uma determinada ordem social geral ou específica. Por serem explícitos, diferem dos arranjos de acomodação mútua de vários tipos construídos ao longo do tempo entre diversos setores, sem o envolvimento de qualquer estrutura institucional ou fórum participativo. Neste sentido, diferem também do que na América Latina se chamou de “Estado de compromisso”, que correspondia a uma pauta de arranjos instáveis entre os distintos setores: classe média; classe operária organizada; e classe alta (burguesia e oligarquia).

Os três elementos fundamentais dos pactos são: conteúdo (de quê tratam); atores (entre quais partes são celebrados); e modalidades (como são alcançados).

Em matéria de conteúdo, os pactos se diferenciam segundo seu caráter histórico. Podem ser criativo (quando estabelecem uma nova ordem social geral ou dentro de um setor determinado); operacional ou instrumental ou, simplesmente, acordos cidadãos institucionais que se renovam ou modificam no terreno eleitoral. Também se distinguem segundo o âmbito a que se referem. Podem ser pactos de unidade e projeção da nação, como no caso da África do Sul na saída do *apartheid* ou os estabelecidos ao final de guerras civis; de ordem política, que se referem à forma de organização do Estado (federalismo, centralismo e outros); ou ao regime político, como o Pacto de Punto Fijo na República Bolivariana da Venezuela ou o Pacto do Clube Naval no Uruguai; de caráter socioeconômico, o que inclui pactos fiscais, produtivos e trabalhistas; e contratos relacionados com o modelo de inserção internacional, as formas de participação da sociedade civil ou de algum setor específico como a educação, a saúde ou as comunicações. Em geral, os pactos tendem a combinar diversos aspectos. Entre os exemplos mais conhecidos de pacto social destacam-se os que deram origem ao Estado de bem-estar europeu, celebrados entre trabalhadores, empresários e o Estado, com destacado papel deste último; o chamado *New Deal* nos Estados Unidos, e os Pactos Moncloa na transição espanhola.

Os atores (quem participa e como) variam segundo o conteúdo e capacidade de negociação. Em pactos sobre a ordem socioeconômica, os principais atores têm sido tradicionalmente as classes sociais representadas por suas organizações e mediadas pelo Estado. O melhor exemplo desta categoria são os acordos tripartites entre Estado, sindicatos e associações patronais, que podem ser celebrados de forma consuetudinária ou institucionalizada, na forma de conselhos econômicos e sociais. Quando a pauta trata da ordem política, os atores principais são os partidos e, por vezes, também os parlamentos. Em se tratando de final de guerra civil e instauração de novos regimes, muitas vezes as comissões de pacificação atuam em conjunto com os interessados, arbitrando as distintas posições, que podem ser compostas total ou parcialmente por estes mesmos atores. Nas sociedades em que os princípios de classe tendem a se corroer, nas quais o pertencimento dos atores a classes sociais é algo difuso e onde os partidos tenham perdido legitimidade, surgem os conselhos nacionais ou comissões, como

o Conselho de Equidade, no Chile, integrados por representantes da sociedade civil e do Estado, especialistas, instituições mediadoras e partidos políticos. Em geral, este tipo de acordo é de difícil implementação (visto que carece de institucionalidade) porém desempenham papel fundamental para fixar expectativas e perspectivas históricas para os pactos que serão cristalizados mais adiante em outros âmbitos específicos.

Com relação à metodologia, quando da instituição de um novo ordenamento nacional, prevalecem mecanismos como as assembleias constituintes. Em outros casos, porém, são instituídos órgãos como os conselhos econômicos e sociais, estabelecidos em lei ou através de acordos firmados ou orais, ou simplesmente por entendimentos materializados na prática. Nesta última possibilidade surge o problema de como tratar com o fisiologismo (*free riders*) e de como definir quem serão os fiadores do pacto.

O conteúdo, os atores e a metodologia somente podem ser definidos com base na análise de situações concretas. A este respeito, a história e cultura política da sociedade são fatores determinantes, pois os espaços, atores e critérios de legitimidade diferem entre uma sociedade e outra. O regime político também é importante: no caso da democracia exige-se, como pressuposto básico, uma forma de negociação compatível com os direitos cidadãos dos atores envolvidos, assim como uma legitimidade geral do pacto que abranja toda a cidadania na dinâmica legítima de concertação entre maiorias e minorias.

1. Pacto social e igualdade

A igualdade de direitos provê o marco normativo e serve de fundamento para os pactos sociais, traduzidos em maiores oportunidades para atores menos favorecidos. A agenda de igualdade exige que os pactos passem por uma revisão para que possam gerar uma institucionalidade que permita a consolidação da ordem democrática e participativa, cuja orientação para o desenvolvimento expresse a vontade da maioria e torne possível a participação de todos os agentes. Essa agenda passa pela construção de um acordo econômico-social abrangente, cuja máxima expressão é o pacto fiscal. Conforme apresentado na seção anterior, isto implica numa estrutura e carga tributária que permita fortalecer o papel redistributivo do Estado e da política pública, visando a garantir determinados limiares de bem-estar. Instituições trabalhistas que garantem a segurança do trabalhador também integram a agenda da igualdade, constituindo um dos pilares do conjunto de políticas de cunho produtivo, trabalhista, territorial e social, que não somente buscam o estabelecimento da igualdade de oportunidades, mas também a redução de disparidades em matéria de resultados.

a) O conteúdo

A este respeito, a CEPAL tem enfatizado a importância dos pactos para a coesão social (CEPAL, 2008b). Esses pactos propõem a consolidação dos sistemas de proteção social com base nos princípios de universalidade, solidariedade e eficiência, em regras claras e duradouras, numa gestão eficaz, na capacidade de articular as diversas instituições, na participação e exercício dos direitos da população, nas atribuições descentralizadas que conciliam as esferas pública e privada. Em termos substantivos, seu alcance é muito amplo e inclui, entre outros, a geração de receitas públicas; maior produtividade do gasto fiscal; transparência no gasto público; resguardo da equidade; fortalecimento das instituições democráticas; geração de empregos; proteção social; e educação e capacitação.

Um pacto para a igualdade é, fundamentalmente, um pacto voltado para a redistribuição de renda e outros ativos, bem como para a superação da imensa heterogeneidade estrutural.⁷ Enquanto

⁷ Além dos ativos de capital físico, humano e social, a CEPAL tem defendido a inclusão da variável temporal. Por exemplo, as diferenças consideráveis e marcadamente diferentes nos dois gêneros, entre tempo disponível e tempo dedicado ao trabalho não remunerado. Outro aspecto é a importância de entender o tempo como sequência geracional. Neste sentido, os mecanismos distributivos do Estado afetam a forma como as gerações pagarão e receberão os benefícios do crescimento. Isto vincula-se à janela demográfica, que agora é positiva na região. A sustentabilidade ambiental também é parte desta equação.

uma maior convergência produtiva é a melhor base para alcançar uma maior e mais sustentável igualdade social, os mecanismos redistributivos mais imediatamente disponíveis aos Estados continuam sendo a reforma tributária ou o sistema de arrecadação de impostos e a orientação do gasto social. O Estado tem papel essencial, pois só ele pode igualar oportunidades e reduzir desigualdades de resultado intra e inter-geracionais durante todo o ciclo de vida. Em outras palavras, a participação do Estado marca uma diferença entre o “efeito equidade” e o “efeito igualdade”.

Essa redistribuição se depara com dois desafios. Primeiro, hoje é inconcebível que seja alcançada fora do âmbito democrático, ou seja, jamais será alcançada de forma autoritária, devendo ser fundamentada por consensos em torno da agenda do pacto em questão. Segundo, não existe força política democrática sem a conformação de amplas maiorias para se alcançar acordos políticos nacionais que tenham caráter mais de política de Estado, que de governo. Este tipo de acordo é construído em pleno conflito de interesses, de forma que o papel do sistema político é precisamente o de fazer a mediação entre diversos interesses para alcançar consensos.

b) Os atores

Uma primeira consideração importante (porém de consequências incertas) é a opinião do cidadão em relação à justiça distributiva vigente. De um lado, quanto maior a percepção de injustiça distributiva, maior a disposição para construir pactos sociais e fiscais com uma agenda redistributiva. De outro, o contrário também pode ocorrer, ou seja, é possível que uma sociedade que perceba uma distribuição mais justa seja também uma sociedade mais exigente em termos do papel do Estado na garantia da igualdade. Segundo o Gráfico VII.8, a falta de confiança nas instituições políticas tende a ser mais significativa à medida que aumenta a percepção de injustiça distributiva. Para aumentar a confiança do cidadão na capacidade redistributiva, o Estado e o sistema político terão que romper com este círculo vicioso (CEPAL, 2009k).

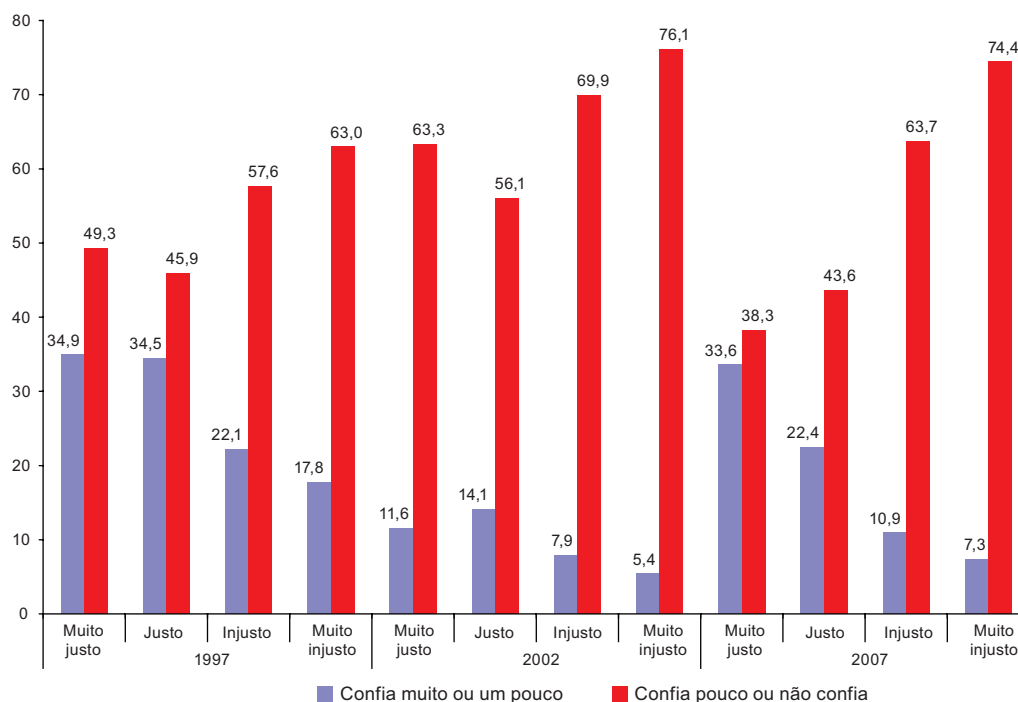
Para reverter este círculo vicioso, é imprescindível contar com apoio de atores políticos e sociais. Isto requer a criação - ainda que em termos virtuais ou simbólicos - de um clima cultural que favoreça uma coalizão redistributiva que permita neutralizar a força de atores que se opõem a qualquer pacto redistributivo que possa afetar negativamente seus interesses. Neste sentido, é importante não somente reforçar a legitimidade do Estado, mas também promover o alistamento nesta coalizão de atores de grande prestígio simbólico na sociedade que se proclamem a favor da igualdade, como as associações religiosas de base comunitária, organizações filantrópicas, comunicadores sociais, fundações solidárias, sindicatos, e outros.⁸

⁸ Um exemplo muito interessante é o do Chile, onde a Comissão de Equidade foi criada por estímulo da Igreja Católica, na qual alguns membros defenderam veementemente um salário máximo ético como contrapartida do salário mínimo legal.

Gráfico VII.8

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, SEGUNDO A PERCEPÇÃO DE JUSTIÇA, EM RELAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO DA RENDA, 1997-2007^a

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) com dados de tabulações especiais do banco de dados Latinobarômetro 1997, 2000 e 2007.

^a Os dados disponíveis sobre a República Dominicana correspondem somente a 2007. O indicador de confiança nas instituições políticas foi construído com base nas seguintes perguntas: Por favor, observe este cartão e me diga, sobre cada um dos grupos, instituições ou pessoas mencionadas na lista, quanta confiança você deposita nelas? muita, alguma, pouca ou nenhuma?: Partidos políticos e parlamento/congresso. Os entrevistados foram classificados em três grupos: *i*) tem muita ou alguma confiança no congresso ou parlamento e nos partidos políticos; *ii*) tem pouca ou nenhuma confiança no congresso/parlamento e nos partidos políticos; e *iii*) grupo intermediário: tem muita ou alguma confiança em uma das duas instituições.

Diferentemente dos pactos nacionais fundacionais, em que todos os setores concorrem de forma igual e com a mesma vontade, um pacto para a igualdade busca incluir todos os setores afetados, mesmo que estes sejam apenas relativamente desfavorecidos. Isto somente é possível quando os setores percebem que as vantagens de aderir ao pacto são maiores que as de não aderir; quando a legitimidade da coalizão é de tal ordem que não lhes resta outra alternativa a não ser aderir; ou quando percebem que o “efeito sistêmico” do pacto lhes oferecerá maiores benefícios no longo prazo que a ausência dele.

Entre os atores sociais e políticos, é preciso reconhecer a papel especial do Estado que, ao mesmo tempo em que é ator, também se caracteriza como espaço para outros e como agente que organiza e intervém na sociedade. Por este motivo, dois aspectos do Estado precisam ser adequados para a formulação e implementação de um pacto de igualdade: o Estado como espaço em que os diversos atores se encontram e negociam; e o Estado em sua capacidade de intervir, fixar metas e avaliar resultados no campo da igualdade. Isto significa conceber o pacto de igualdade como uma política de Estado e não somente de governo.

Trata-se de propor e rearticular um Estado que tenha ingerência na orientação do desenvolvimento e real capacidade de alocar recursos e cumprir funções normativas, no contexto de novas relações com a sociedade, o sistema de representação e a base de constituição dos atores sociais ou, em outras palavras, a sociedade civil.

Neste contexto, três modelos apresentam diferentes tipos de problemas para a construção de pactos sociais. Nos modelos sociais há uma marcada presença de atores e movimentos sociais de base, mas não do Estado ou dos partidos. Neste caso, por mais poderosa que seja e diante da ausência de um referencial a quem dirigir as demandas, e de partidos que a representem, a sociedade civil fica confinada a si mesma, à mercê de poderes fácticos que são, precisamente, os que tendem a se opor à redistribuição e à igualdade. Por outro lado, nos modelos mais partidários, os partidos são capazes de chegar a acordos e apresentar propostas de coalizão redistributiva. Porém, a debilidade dos atores sociais limita a legitimidade dos acordos, fazendo com que careçam de embasamento real e fiquem subjugados às conveniências do cálculo político. Nos modelos caudilhistas, apesar da maior capacidade do líder para impulsionar uma proposta redistributiva, falta a concertação necessária e o envolvimento de setores produtivos e políticos que não fazem parte do grupo dominante. Por último, os modelos tecnocráticos tendem a priorizar o equilíbrio e o crescimento econômico, se mostrando menos favoráveis às políticas redistributivas.

É difícil pensar em um pacto para a igualdade nos regimes democráticos que não inclua a mediação dos partidos e do parlamento. Os partidos podem representar diversos setores que as organizações da sociedade civil não conseguem aglutinar e, além disto, são instâncias privilegiadas de formulação e negociação de propostas, tanto diante dos eleitores quanto de entidades especializadas como os parlamentos. Há três problemas em jogo que afetam os países de diferentes formas. O primeiro é a ausência, em alguns casos, de um espectro partidário completo. O segundo é a atual dificuldade dos partidos em transcender propostas conjunturais enunciadas durante campanhas eleitorais e projetar um ideal de organização social, tal como a igualdade, com seus correlatos nos modelos produtivos e de desenvolvimento, que implicaria na definição de consensos básicos em matéria produtiva e social, independentemente da conjuntura política. Consequentemente, o terceiro problema é a necessidade de se constituir a expressão política da coalizão redistributiva, entre diferentes grupos de interesse a nível dos partidos, que torne realidade esse ideal de desenvolvimento. Em se tratando de políticas de Estado, é possível que estes esforços de negociação e aliança entrem em choque com posturas eleitorais e com um fragmentado mapa político que, por sua vez, impede a celebração de acordos ou pactos de maior alcance social e continuidade política. Não é imprescindível a unanimidade, mas há sim necessidade de construir projetos majoritários estáveis e com vocação igualitária. Para tanto, é preciso revisar e reformar os partidos o que, necessariamente, passa por uma reforma política.

c) As metodologias

As colocações expostas acima levam ao terceiro aspecto do pacto social: as metodologias para alcançá-lo. A meta não é propor uma engenharia institucional, visto que esta varia conforme o caso e o contexto nacional. Contudo, é importante considerar a articulação do social e do político nos diversos terrenos em que se apresenta um pacto social de igualdade: parlamento, âmbitos local e regional e novos cenários de negociação.

É provável que a primeira tarefa seja submeter o tema a um debate nacional, cujas formas podem variar. Este debate deve contar com um fórum que coordene os conteúdos, análogo a uma assembleia constituinte, conselho ou comissão nacional, em que participem órgãos do Estado, especialistas, atores sociais e instituições religiosas, com o propósito de apresentar agendas e metas gerais e específicas. Ademais, os acordos de igualdade devem ser dotados de certo grau de solenidade que conduza à criação de comissões técnicas para a elaboração dos projetos de lei a serem debatidos no Parlamento.

Um pacto social para a igualdade deve incluir uma participação, ao menos consultiva, da sociedade civil e dos partidos (ao estilo de um conselho nacional pela igualdade) bem como

características de transversalidade em relação às instituições tradicionais (ministérios e órgãos de execução, avaliação e fiscalização). Em termos de administração, gestão e participação dos atores na base social, os níveis locais e regionais são de grande importância.

2. Os pactos trabalhistas

Os pactos trabalhistas merecem menção específica, por pelo menos três motivos. O primeiro é que a negociação laboral tem uma larga história e conta com normativa internacional de negociação tripartite que permite nítida identificação dos agentes: trabalhadores, empresários e Estado. Em segundo lugar, os pactos trabalhistas são cruciais para a conciliação das aspirações de proteção trabalhista e qualidade do emprego com a agenda de produtividade das empresas. Por último, são peça constitutiva da igualdade social - dada a importância da renda do trabalho - e também da coesão social.

O objetivo de um pacto trabalhista é aperfeiçoar as instituições do trabalho para que cumpram melhor suas funções de promover o dinamismo econômico e a proteção do trabalhador. Para avançar no objetivo de maior igualdade, é necessário focalizar mecanismos que permitam estender a cobertura das instituições trabalhistas a uma proporção cada vez maior da população em idade produtiva, da qual um elevado contingente continua excluído.

O diálogo social é o mecanismo pelo qual os conteúdos do pacto devem ser definidos. É por esse mecanismo que os gargalos específicos que impedem um melhor funcionamento das instituições do trabalho são analisados em um determinado país. No contexto atual, há espaço para a elaboração de soluções que favoreçam tanto o dinamismo econômico, quanto a proteção dos trabalhadores. Porém, nem sempre é possível conciliar esses temas, o que torna indispensável identificar os espaços e a validade das concessões mútuas entre governos, organizações patronais e sindicatos de trabalhadores.

As normas internacionais do trabalho podem servir de valiosa referência para o diálogo social. Em vista de sua origem tripartite no marco das deliberações na Organização Internacional do Trabalho (OIT) essas normas já são produto do diálogo social e, geralmente, são passíveis de conversão em regras relevantes e legítimas de cada país, mediante o debate nacional. Da mesma forma, o enfoque do trabalho decente vem conquistando ampla aceitação a nível internacional e entre atores sociais.

É preciso também contar com mais recursos para reorientar as instituições do trabalho. Para não aumentar substancialmente os custos trabalhistas, o que possivelmente teria um efeito negativo sobre a demanda por postos de trabalho, estes recursos teriam que ser financiados pelo tesouro. Portanto, o debate sobre o pacto trabalhista não pode ser desvinculado do marco do pacto fiscal geral.

Outro critério importante é o do gradualismo. Apesar dos aparentes atrativos de se negociar um pacote unificado de reformas em todas as esferas - o que poderia facilitar a prática de concessões mútuas - em muitos países isto não seria factível, devido à falta de confiança entre as partes. Consequentemente, faz-se necessário um processo de geração de confiança que poderia basear-se em avanços graduais que, se favoráveis, contribuiriam para a ampliação do espaço para a negociação de novos acordos.

Além disto, é recomendável contextualizar os pactos trabalhistas em uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. A definição de alguns dos requisitos essenciais para as instituições do trabalho é um dos objetivos desta estratégia, relacionando-a com aspectos não trabalhistas - na área da educação e do avanço tecnológico, por exemplo. A próxima seção ilustra alguns casos de pactos bem sucedidos entre diferentes agentes, no marco de estratégias de desenvolvimento de longo prazo.

Dada a fragilidade dos sistemas de proteção, é indispensável priorizar a instrumentação ou melhoria de um sistema de proteção contra o desemprego e de desestímulo à alta rotatividade de mão-de-obra. As características do mecanismo dependeriam da situação específica de cada país e da forma como o pacto social poderia ser promovido, com vistas a se alcançar um consenso à luz das complexas variáveis de financiamento, cobertura, direitos, obrigações e serviços complementares, entre outras.

Conforme observado no capítulo V, as políticas ativas do mercado de trabalho desempenham um papel central na melhoria da igualdade, reforçando, por exemplo, a capacitação em um horizonte de maior convergência produtiva de nossas economias. Ademais, estas políticas facilitam a geração de confiança e os processos de aprendizagem. Apesar de não ser possível ignorar as discrepâncias de financiamento, manejo e controle dos programas, a concorrência em torno dos interesses fundamentais dos atores principais favorece a negociação de acordos sobre instrumentos específicos. Em vista dos grandes desafios pendentes - por exemplo, em matéria de capacitação - um amplo diálogo sobre o aperfeiçoamento das políticas ativas do mercado de trabalho poderia ter um resultado favorável, abrindo espaço para o debate em outros âmbitos.

3. Pactos e aprendizagem: um olhar sobre a experiência positiva de construção de alianças entre agentes

Alguns países adotaram desde cedo estratégias e agendas de desenvolvimento a partir de uma prática comum: definir uma visão estratégica de médio e longo prazo, um plano de ação para alcançar metas e objetivos e uma aliança público-privada que sustenta a institucionalidade para a definição e implementação de estratégias, programas e políticas. De acordo com alguns estudos da CEPAL que subsidiaram a presente seção (CEPAL, 2008b; Devlin e Moguillansky, 2009) referentes à experiência de dez países, a combinação de visão estratégica e construção de alianças entre os agentes é essencial para entender o sucesso destes países em matéria de desenvolvimento, nas últimas décadas.⁹ Este sucesso é observado em termos da transformação produtiva, do aumento e diversificação das exportações, da incorporação de valor e de conhecimento a estas últimas, da redução da brecha de renda em relação aos países ricos e do melhoramento da igualdade.

As agendas incluem objetivos estreitamente articulados com a estratégia de transformação produtiva, o fortalecimento da inserção internacional e a inovação - como o aumento da quantidade e qualidade do emprego - a melhoria da educação e a diminuição da inequidade. Esta perspectiva dos pactos estabelecidos em países desenvolvidos coincide com o que é apresentado no presente documento, no sentido de vincular de forma dinâmica os avanços em matéria de igualdade social com aqueles relativos à capacidade produtiva, ao emprego e ao crescimento econômico, numa perspectiva estratégica do desenvolvimento.

Um exemplo é a Irlanda, que durante as décadas de setenta e oitenta impulsionou uma política de atração indiscriminada de investimento estrangeiro direto, especializando-se, na década de noventa, em quatro áreas: produtos farmacêuticos, produtos químicos, tecnologia da informação e das comunicações e equipamentos médicos. O objetivo desta reorientação foi a conservação da política de remunerações elevadas que aumentavam rapidamente no mesmo compasso que a produtividade, bem como a redução de disparidades de renda no país, para preservar sua competitividade. Além disto, a Irlanda conta hoje com o Conselho Nacional Econômico e Social (NESC) uma das instituições mais inclusivas em termos da variedade de atores e diálogo consensuado. Com efeito, com o passar do tempo a entidade foi elaborando uma metodologia de discurso para facilitar o consenso. O NESC publica um informe trienal que serve de insumo estratégico para orientar a negociação do acordo social nacional entre governo, empresas e sindicatos e, durante muito tempo, vem participando com destaque na formulação do planejamento nacional do governo.

Outro exemplo é o Programa Operativo para a Empresa e a Inovação (OPEI) da República Checa, que faz parte da estratégia econômica de crescimento daquele país.¹⁰ Além disto, o país conta com os Fundos Estruturais e recursos a fundo perdido do Fundo de Coesão da União Europeia,

⁹ Os países incorporados pelo estudo de Devlin e Moguillansky (2009), no qual este trecho é baseado, são os seguintes: Austrália, Espanha, Finlândia, Irlanda, Malásia, Nova Zelândia, República da Coreia, República Checa, Singapura e Suécia.

¹⁰ Veja. Disponível em <http://home.cerge-ei.cz/munich/TEXTY/2005_09_06_SHR_final_eng.pdf>.

projetado para promover a convergência com as economias mais ricas da União Europeia. O OPEI foi projetado como programa renovável, de 2004 a 2006 e de 2007 a 2013 (Ministério da Indústria e Comércio da República Checa, 2007) e tem fontes de financiamento de longo prazo para garantir a sustentabilidade dos programas. É voltado principalmente às PMEs, combinando recursos públicos e privados para estimular o empreendedorismo, a inovação, a internacionalização das empresas, os serviços de apoio aos negócios, melhorias na qualidade institucional e no ambiente de negócios.

Outra experiência de destaque foram os pactos de Moncloa, na Espanha. Em 1977, durante a presidência de Suárez, o país atravessava um período muito difícil em termos econômicos e sociais. Todos os partidos políticos, assim como as centrais sindicais e patronais, foram convocados para participar de um amplo pacto nacional, e foi firmado um conjunto de acordos econômicos, sociais e políticos que abriram caminho para um grande salto em matéria de desenvolvimento. O acordo estratégico da Espanha permitiu também o aumento da carga tributária em um ponto porcentual anual durante 10 anos, com o propósito de garantir fontes de financiamento responsável para o desenvolvimento.

Logo após a crise financeira mundial, o novo governo da Austrália delineou um plano que permitiu conjugar as políticas de curto prazo com a estratégia de longo prazo, para enfrentar desafios futuros. Para tanto, implementou o Plano de Estímulo Econômico e de Construção Nacional, voltado para criar e apoiar o emprego e atrair investimentos de longo prazo. Por sua vez, esta iniciativa se insere em uma proposta de longo prazo, direcionada ao equacionamento dos desafios estratégicos derivados da crise internacional, da mudança climática, do envelhecimento da população e da oferta de alimentos e água. Para isto, o governo impulsionou uma revolução em matéria de educação, investimento em infraestrutura e inovação, reformas nos âmbitos de saúde e meio ambiente e uma nova forma mais participativa de governo inaugurada durante a denominada Cúpula 2020 da Austrália.

Juntamente com o tipo de aliança formal e estruturada que caracteriza países como a Irlanda e Finlândia, existem outras formas de associação: informais e tácitas, como no caso da Espanha e Suécia (não institucionalizadas); formais porém ad hoc, nas quais, a convite dos governos, atores especiais são convocados por um período determinado (como na Austrália); ou híbridas, como na Nova Zelândia, República da Coreia e República Checa, nas quais coexistem vários tipos de alianças. Entretanto, são as coalizões formais e estruturadas que, na prática, se demonstram mais eficazes, por favorecer a transparência e evitar a captura do Estado por atores econômicos.

A formação deste tipo de aliança representa um processo social gradual e repleto de aprendizagens institucionais em que cada país deve buscar as fórmulas mais adequadas à sua realidade cultural, histórica, política e econômica. Para tanto, é necessário, em primeiro lugar, um Estado imbuído das qualidades necessárias para se apresentar como parceiro confiável do setor privado: profissionalismo, honestidade e conhecimentos técnicos, combinados com solidez fiscal para financiar programas e incentivos. O objetivo destes últimos é, de um lado, ajudar as empresas na busca de novos mercados e na promoção de seus produtos, processos e tecnologias e, por outro, assegurar aos trabalhadores empregos de melhor qualidade e remunerações mais elevadas. Em segundo lugar, o Estado precisa encontrar formas de interação estratégica com o setor privado em seu sentido mais amplo (empresa, academia, trabalhadores e organizações não governamentais) a fim de assegurar a sua não captura por interesses especiais e a manutenção do caráter de bem público da aliança. Em terceiro lugar, o Estado deve melhorar sua capacidade de gerir e coordenar os programas de incentivos e cooperação com o setor privado, implementando-os com transparência e com uma prestação de contas permanente com base no desempenho.

O setor privado também não está alheio às novas responsabilidades. Para aproveitar as oportunidades da era pós-crise, é necessário que ele adote uma visão de médio e longo prazo, buscando um contínuo aprimoramento de suas atividades, mediante o investimento e a inovação. Ademais, deve estar disposto a apoiar proativamente a formação de uma aliança com o setor público que tenha caráter de bem público. Esta aliança permitirá ao Estado aumentar seus recursos e capacidades e ao mesmo tempo realizar as seguintes tarefas, entre outras: *i*) converter-se em um sócio confiável,

mobilizador dos melhores talentos do país; *ii*) adotar políticas que contribuam para a redução da pobreza e da inequidade; *iii*) prover infraestrutura, logística e conectividade; *iv*) apoiar o processo de aprendizagem, por meio de educação em maior quantidade e qualidade em áreas estratégicas para a competitividade, a capacitação e o investimento em incentivos complementares para fomentar a inovação; e *v*) promover a internacionalização das PMEs.

A América Latina também tem experiência no campo das alianças.¹¹ Entre as alianças formais e estruturadas com uma composição de atores similar à do NESC da Irlanda, destaca-se o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil, criado em 2003 como organismo de assessoria da Casa Civil da Presidência da República, que tem incidido sobre políticas e reformas do parlamento. No Peru, o Acordo Nacional, criado em 2002, é um órgão de assessoria geral do governo em áreas temáticas de médio e longo prazo. Este foro, entretanto, perdeu espaço e influência na política, uma vez que não contou com interlocução ampla com a sociedade e não conquistou a plena atenção dos altos escalões do governo atual.

No Chile, por outro lado, tem-se dado preferência às alianças ad hoc convocadas pelo governo para estabelecer acordos sobre temas específicos, como a reforma da educação, a desigualdade, as reformas financeiras, a negociação de tratados de livre comércio e a Agenda Pró-Crescimento, apresentada pela Confederação da Produção e do Comércio (CPC). Uma das grandes diferenças em relação a alianças nos países de fora da região é que os diálogos são temáticos e os atores não compartilham uma visão consensuada de futuro, o que dificulta a consolidação dos acordos em um projeto comum. Ademais, alguns fóruns de diálogo e comissões na região celebraram acordos que não chegaram a ser vinculantes ou ter força de normas governamentais.

A Colômbia é um dos países em que a aliança público-privada se encontra mais enraizada no Estado e cujo desenvolvimento data do início dos anos noventa. Atualmente, uma das mais conceituadas é a Comissão Nacional de Competitividade, instância público-privada que articula os atores e instituições pertinentes, no nível nacional e regional. Por determinação legislativa, esta Comissão é um espaço de encontro dos diferentes representantes econômicos, onde são delineadas as políticas de produtividade e competitividade, em conformidade com os planos e programas de desenvolvimento do país. Entretanto, conforme documentado por Gómez, Restrepo, Botiva e Guerra (2009) a persistente desarticulação institucional se traduz em duplicação de funções entre e dentro das diversas entidades, e em uma falta de clareza sobre o papel desempenhado pelos diferentes atores no desenvolvimento da política nacional de competitividade.

Em geral, a análise das experiências de nove países da região considerados por Devlin e Moguillansky (2009) e sua comparação com casos de sucesso fora da região conduz às seguintes conclusões: *i*) apesar de as alianças contarem com apoio formal das mais altas instâncias, sua projeção e legitimidade pode ser afetada por mudança de governo; *ii*) raramente existem vínculos legais ou informais que permitam incidir sobre a tomada de decisões da administração pública e, em muitos casos, os contratos não chegam aos organismos executores e não afetam o orçamento, o que desmotiva os atores econômicos e sociais que os compõem; *iii*) em alguns países, os conselhos têm um número excessivo de participantes, o que gera uma perda de governabilidade; *iv*) estas organizações carecem de orçamento para uma secretaria técnica ou para a realização de estudos necessários para embasar discussões sobre temas concretos, especialmente no longo prazo; e *v*) tampouco existem procedimentos adequados para evitar a captura do Estado. Diante destes problemas, as alianças público-privadas na América Latina e Caribe raramente incidem sobre as estratégias e, sobretudo, sobre a tomada de decisões de ordem política.

Para que os acordos estabelecidos possam prosperar, é preciso que sejam realmente de longo prazo; que tenham metas precisas e consensuadas; e que sejam apoiados por políticas públicas

¹¹ Veja uma análise detalhada das características das alianças público-privadas, de sua composição e grau de articulação com distintos níveis da administração pública em Devlin e Moguillansky (2009).

eficientes, eficazes, transparentes e devidamente financiadas. Não basta negociar contratos relacionados somente ao objetivo buscado; é necessário estabelecer os métodos e cronogramas; as formas institucionais que lhe garantam sustentabilidade ao longo do tempo; e, evidentemente, os recursos necessários para financiá-los.

4. Para encerrar

Um pacto social exige e promove mudanças na política. Resulta em um Estado mais proativo, no reforço de mecanismos de legitimidade e representatividade, maior compromisso por parte dos agentes econômicos e participação de diversos atores sociais, assim como na criação de instâncias adequadas para sua promoção. Mais que um resultado, o pacto é um processo. Neste processo são necessários debates e acordos sobre projetos de convivência no longo prazo, sacrifício de interesses imediatos para favorecer o bem comum, dinamismo do desenvolvimento e compromisso de todos com uma sociedade melhor e com uma política de melhor qualidade. É uma tentativa de legitimar novamente a política, com uma interiorização da democracia e uma inserção externa, dentro de uma ordem cada vez mais globalizada.

Esta é claramente uma tarefa de grande envergadura e de longo prazo, que exige o olhar estratégico defendido neste documento. Porém, é preciso começar já. Os pactos sociais são necessários para que as políticas não fiquem reféns dos ritmos eleitorais e das alternâncias de governo. É importante calibrar a viabilidade fiscal com o enfoque de direitos cidadãos, sobretudo os direitos sociais. É importante que o crescimento se traduza em maiores níveis de emprego e de melhor qualidade. É importante refletir as mudanças de gênero e de geração em uma nova arquitetura que harmonize a economia do cuidado com a participação no mercado de trabalho, tirando proveito das janelas de oportunidades oferecidas pela transição demográfica e evitando os riscos dessa transição.

O caminho do desenvolvimento, tal como o vivemos, pensamos ou sofremos, chega a um ponto de inflexão. A crise financeira e seus efeitos sociais, assim como a ameaça da mudança climática, coloca um grande ponto de interrogação sobre o alcance dos paradigmas produtivo e econômico que predominaram em décadas anteriores. Diante disto, os cidadãos e as cidadãs buscam refúgio e norte em seus governos, em seus Estados e em um ordenamento internacional mais justo, nos quais múltiplas vozes sejam ouvidas. Sem uma nova arquitetura de Estado comprometida com o novo contexto, com as novas realidades advindas da crise, com os imperativos apresentados pela agenda de igualdade de direitos e com os desafios representados pela mudança climática, não haverá futuro.



Epílogo

Época de mudança, mudança de época

Nos capítulos deste documento foram propostos possíveis caminhos para o desenvolvimento na América Latina e Caribe. Não há fórmula única e sob medida para cada país da região. O desafio para cada Governo, cada Estado, cada nação será elencar as prioridades e objetivos, assim como os instrumentos para alcançar sua consecução. O que este documento oferece é uma visão de desenvolvimento e uma gama de políticas e critérios de política, oferecidos como elementos de referência para que cada país possa exercer suas opções diante do futuro.

O documento é claro em suas propostas. Nele é ressaltada a necessidade de um forte papel do Estado e a importância da política, num contexto de revitalização e recriação da democracia em tempos de globalização. Nesta visão, o Estado é o principal ator na conciliação de políticas de estabilidade e crescimento econômico, de desenvolvimento produtivo com convergência, harmonização territorial, promoção de emprego de qualidade e maior igualdade social. Assinala-se, também, que uma democracia contínua, de melhor qualidade e mais duradoura se traduz em um Estado melhor, já que o resultado é um sistema de prestação de contas e de transparência mais eficiente que evita o burocratismo e a corrupção, assim como um Estado que regula e apoia o mercado. Da mesma maneira, destaca-se a política como o espaço privilegiado no qual governos e cidadãos possam construir os vínculos que tanto fazem falta, com um horizonte de coesão, bem como os pactos necessários para se traçar, de forma democrática, uma agenda centrada em direitos para todos; um Estado eficiente e com vocação igualitária; uma democracia de qualidade, com vocação inclusiva.

O desenvolvimento enfrenta hoje desafios e inflexões derivadas de uma conjuntura de crise, conforme discutido no início capítulo I. A crise tem repercussões de longo prazo que exigem que decisões sejam tomadas e medidas aplicadas no presente. Também é necessário considerar a profundidade das tendências estruturais que caracterizam uma verdadeira mudança de época, quatro das quais serão comentadas a seguir.

A primeira é a mudança climática, sobre a qual se fez referência no capítulo I, estreitamente relacionada a uma longa história de industrialização e a padrões produtivos que geram grandes emissões de carbono, dependentes do consumo de energias fósseis e que, ademais, engaja o ser humano numa relação específica com a natureza, da qual depende para sua reprodução coletiva. Os

efeitos são profundos, sistêmicos; não mediar mudanças decisivas e acordos globais sobre esse tema terá consequências catastróficas. Nestes acordos o multilateralismo é essencial, requerendo a vontade dos Estados e também o império de uma nova “justiça global” para que os esforços e as convenções não condenem o mundo em desenvolvimento a ancorar-se no subdesenvolvimento.

A mudança climática impõe limites, obriga uma reorientação do paradigma produtivo e dos padrões de consumo, coloca a solidariedade inter-geracional no centro da agenda da igualdade e questiona nossa relação com o mundo. Sob a ameaça da mudança climática, o futuro de cada um está indissolúvelmente atrelado ao futuro de todos. A interdependência nunca foi tão forte como agora, diante do aquecimento global, da destruição do meio ambiente e da crise das fontes de energia. Neste contexto, o presente documento chama a atenção para as alternativas e as restrições enfrentadas pela região, enquanto que suas economias migram rumo a menores emissões de carbono e menor dependência de energias fósseis.

A segunda tendência é a mudança tecnológica e a chamada sociedade rede, sociedade da informação ou sociedade do conhecimento. Não se trata do avanço técnico somente como vetor da competitividade global. Já há três décadas, as inovações nas tecnologias da informação e das comunicações vêm transformando radicalmente a sociedade, impulsionando mudanças nos padrões econômicos e produtivos, nos modos de trabalho e organização, nos sistemas de comunicação, no processo de aprendizagem e informação, bem como na articulação social, nas formas de governar e exercer a democracia e no controle social.

O paradigma da “tecnosociabilidade”, discutido no capítulo I, também está na base da crise atual e tem levado a um reexame da equação Estado-mercado. A articulação independente empurra para a desregulamentação e a autorregulação, mas cria problemas quando projetada para áreas da vida global nas quais a desregulamentação, comprovadamente, tem resultados nocivos e perigosos, como no âmbito das finanças, do tráfico de armas, da organização do trabalho e do meio ambiente, entre outros. Por esta razão, a articulação deve constituir um meio para potencializar a regulação nesses âmbitos da vida global que, precisamente pela diminuição do controle, tem potencial para causar crises globais, nos setores econômico, produtivo, ambiental ou de segurança mundial. No capítulo II, são apresentadas propostas para aumentar a capacidade de regulação no âmbito financeiro, com vistas a permitir que o sistema de articulação deslanche e concilie o desenvolvimento com a estabilidade. No capítulo V, as propostas são orientadas ao ajuste da regulação do mundo do trabalho e de suas instituições, a fim de evitar os elevados custos que o novo paradigma produtivo pode gerar, em matéria de seguridade e qualidade do emprego, quando não aplicado com um critério de igualdade e coesão social.

A sociedade da informação chegou para ficar. Nela, a captação, o armazenamento, a transmissão e o processamento de informação são as atividades socioeconômicas mais importantes. O desenvolvimento pode seguir ritmos e rumos diferentes, de acordo com a maneira que as sociedades e os Estados se inserem neste paradigma, e como o difundem. A tecnologia não é intrinsecamente boa; mas também existem usos mais e menos virtuosos dela, com maiores ou menores sinergias, mais ou menos democráticos, mais ou menos igualitários, mais ou menos produtivos - em suma, mais ou menos exitosos. Assim, este documento devotou especial atenção às políticas públicas que possam conciliar o desenvolvimento produtivo de nossas economias com uma maior inclusão social. O capítulo III frisa caminhos de desenvolvimento, nos quais a produtividade está cada vez mais centrada na transformação tecnológica e nas capacidades humanas para aproveitar e promovê-la. Busca abrir espaço para oportunidades próprias da sociedade da informação e do conhecimento e para as novas tecnologias. A proposta visualiza, no médio prazo, uma migração bem sucedida para sistemas com maior produtividade, que promovam maior difusão da inovação e do avanço técnico e que sejam mais ambientalmente sustentáveis.

Uma terceira tendência é a dinâmica demográfica, que tem dois componentes. O primeiro é o crescimento da população humana que, no século XXI, alcança magnitudes sequer sonhadas no

século XIX e que, além disto, deslocam o peso relativo da população mundial para o mundo não desenvolvido. Somada à exacerbada desigualdade global, aos conflitos e aos desastres naturais, esta situação gera fluxos migratórios de magnitudes inéditas, desencadeando problemas cuja solução exige convenções internacionais de abrangência cada vez mais ampla.

O segundo componente, que terá maior impacto na região, é o da transição demográfica, uma vez que o peso relativo dos diferentes grupos etários da população sofrerá mudanças no decorrer das próximas décadas. A este respeito, foi observado na América Latina e Caribe (com diferenças importantes de um país para outro) o fenômeno da explosão demográfica, dado que a diminuição da população infantil, em relação ao envelhecimento (mesmo que incipiente) da população adulta significa que existe uma proporção maior da população em idade produtiva em relação à população em idade de dependência. É preciso tirar proveito deste fenômeno nas próximas décadas, durante as quais o maior peso da população envelhecida apresentará outra equação entre a população produtiva e a dependente, exigindo altos níveis de produtividade da sociedade para gerar os recursos necessários para atender às necessidades de saúde e seguridade social.

Por último, a transição demográfica faz com que ocorram mudanças no equilíbrio da equação Estado-mercado-família, no que diz respeito ao atendimento de necessidades de bem-estar e desenvolvimento de capacidades. À medida em que o peso relativo dos diferentes grupos etários muda, é preciso reavaliar a maneira pela qual estes três agentes influenciam a disponibilização de serviços, os desembolsos monetários e as redes de apoio. Neste contexto, as transferências apresentadas no capítulo VI assumem posição estratégica. Apoiar hoje a economia do cuidado implica fomentar uma maior participação feminina no mercado de trabalho, assim ampliando a base da população produtiva diante da transição demográfica. Também supõe - juntamente com o esforço de progressividade no sistema educacional desde a primeira infância até pelo menos a conclusão do ensino médio - investir nas capacidades produtivas da próxima geração, que terá de arcar com o aumento da dependência da população envelhecida; portanto, esta geração precisa ser preparada desde já para ser mais produtiva. Da mesma forma, será também necessário avançar na construção de um pilar solidário da seguridade social, uma vez que, em grande medida, o papel das transferências públicas, na forma de pensões não contributivas, terá de ser ampliado na medida em que a população envelhece sem ter conseguido se inserir de maneira contínua em sistemas contributivos ou de capitalização individual.

Uma quarta tendência é a mudança cultural. A intensificação do intercâmbio global cria uma maior consciência da diversidade de gostos, valores e crenças, mas também tem potencial para gerar profundas intolerâncias culturais e religiosas, algumas das quais podendo se cristalizar em formas virulentas, constituindo novas ameaças para a segurança global. Diante da queda do muro de Berlim, cresce o imaginário da democracia como parte do patrimônio cultural global, mas os conflitos inter-étnicos revivem os fantasmas da violência coletiva. A expansão mundial do consumo e do financiamento transformam o mercado em um eixo privilegiado no qual são definidos sentidos, identidades e símbolos. A globalização das comunicações e da informação, assim como o uso massivo das TIC, muda as referências espaço-temporais de muitas pessoas, a representação e imagem do mundo, ao mesmo tempo que suscita questões sobre o ritmo e a profundidade das mudanças nas preferências, projetos de vida e pautas de convivência. A secularização própria da modernidade avança lado a lado com a consolidação das identidades religiosas. O etnocentrismo e o patriarcado são cada vez mais remexidos por movimentos indígenas e de mulheres. A ameaça da mudança climática obriga a humanidade a repensar sua relação com a natureza e com o planeta, a grande residência coletiva.

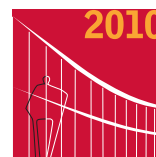
A mudança cultural alcança tal profundidade que, sem dúvida, também questiona as formas de organização da sociedade. Este tema não foi abordado nas páginas anteriores, porém estamos muito conscientes de que estas mudanças são determinantes na ordem global, nos contratos multilaterais, na maneira de fazer política e políticas nos países, nas demandas da cidadania, tanto simbólicas quanto materiais. Por exemplo, não é possível fazer políticas para jovens sem pensar na radicalidade das mudanças culturais que a juventude experimenta. Os componentes de gênero e de cultura são cada vez mais transversais no momento de propor políticas pró-igualdade, conforme discutido no capítulo

I, e exigem um difícil equilíbrio entre igualdade de oportunidades e respeito às diferenças. A igualdade de direitos - apresentada como valor central neste documento - constitui a pedra fundamental da política, visto que lhe confere uma vocação universalista que permite assimilar e conciliar estas rápidas mudanças culturais.

Nunca antes o mundo foi tão atravessado por atos comunicativos como hoje. A humanidade nunca esteve tão consciente de sua própria diversidade, tão divergente nos modos de vida, porém, por vezes, tão convergente nos imaginários globais (desde a democracia política até o multiculturalismo). Nunca como agora proliferaram no plano global tantas opções de consumo e conhecimento que balizam roteiros de vida e opções de individualização. Nunca antes existiu tanto espaço para reflexão – ou tamanha consciência em relação às injustiças e arbitrariedades - ou maiores opções de afirmação e visibilidade. E nunca a humanidade teve maior certeza quanto à insustentabilidade e fragilidade do paradigma destrutivo da relação com a natureza.

É preciso que o novo paradigma do desenvolvimento dê o melhor de si, voltando-se para uma globalização que propicie uma maior consciência coletiva sobre os bens públicos globais; que permita a públicos muito diversos ter voz no concerto aberto da governabilidade global, dando assim mais vida à democracia no planeta; que faça chegar aos setores excluídos as ferramentas necessárias para reduzir disparidades em matéria de capacidade, direitos cidadãos e acesso ao bem-estar; e que se antecipe - com políticas de longo prazo, porém de urgente implementação - aos cenários que projetam as tendências, tanto em matéria climática quanto demográfica, tecnológica e cultural.

A este olhar mais global e mais estratégico desejamos somar a proposta aqui apresentada.



Bibliografía

- Acosta, Pablo y Gabriel Montes (2002), *Trade Reform, Technological Change and Inequality: the Case of Mexico and Argentina in the 1990s*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2009), "Global financial turmoil and emerging market economies: major contagion and a shocking loss of wealth?" [en línea] <http://www.adb.org/media/Articles/2009/12818-global-financial-crisis/Major-Contagion-and-a-shocking-loss-of-wealth.pdf>.
- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi (2008), "Income distribution determinants and public spending efficiency", *Working Paper*, N° 861, Banco Central Europeo.
- Agosin, M. (2007), "Trade and growth: why Asia grows faster than Latin America", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (2001), "Managing capital inflows in Chile", *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*, S. Griffith-Jones, M. Montes y A. Nasution (eds.), Nueva York, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Airola, Jim y Chinhui Juhn (2008), "Wage-inequality in post-reform Mexico", *Journal of Income Distribution*, vol.17, N° 1, marzo.
- Akerlof, G. (2007), "The missing motivation in macroeconomics", *American Economic Review*, vol. 97, N° 1.
- Almunia, M. y otros (2009), "From great depression to great credit crisis: similarities, differences and lessons", *NBER Working Paper*, N° 15524.
- Altimir, Oscar, Luis Beccaria y Martín González Rozada (2002), "La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000", *Revista de la CEPAL*, N° 78 (LC/G.2187-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Álvarez Estrada, D. (2009), "Tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. Estudio del caso de México", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 91 (LC/L.3093-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.77.
- Andrenacci, L. y F. Repetto (2006), "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana" [en línea] http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf.

- Angelelli, P., R. Moudry y J.J. Llisterri (2006), "Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe", *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Arabsheibani, G. Reza, Francisco Galvão Carneiro y Andrew Henley (2003), "Human capital and earnings inequality in Brazil, 1988-1998: quintile regression evidence", *Policy Research Working Paper*, N° 3147, Banco Mundial.
- Arias Minaya, L. (2009), "La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. El caso de Perú", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 95 (LC/L.3108-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.89.
- Arim, R., G. Cruces y A. Vigorito (2009), "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", *serie Políticas sociales*, N° 146 (LC/L.3002-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.10.
- Arrow, K. (2000), "Increasing returns: historiographic issues and path dependence", *European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 7, N° 2.
- Arthur, B. (1994), *Increasing Returns and Path-Dependency in the Economy*, University of Michigan Press.
- Atal, Juan Pablo, Hugo Nopo y Natalia Winder (2009), "New century, old disparities. Gender and ethnic wage gaps in Latin America", *IDB Working Paper Series*, N° 109, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Auer, Peter (2007), "In search of optimal labour market institutions", *Economic and Labour Market Paper*, N° 2007/3, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Auer, Peter, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly (2005), "El trabajo estable mejora la productividad?", *Revista internacional del trabajo*, vol. 124, N° 3.
- Avelino, George, David Brown y Wendy Hunter (2005), "The effects of capital mobility, trade openness and democracy on social spending, 1980-1999", *American Journal of Political Science*, vol. 49, N° 3.
- Banco Mundial (2009a), *World Development Indicators, 2009*, Washington, D.C.
- _____ (2009b), "Global Development Finance: Charting a Global Recovery" [en línea] <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGDF/EXTGDF2009/0,,contentMDK:22218327~enableDHL:True~menuPK:5924248~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:5924232,00.html>.
- _____ (2009c), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*, 2009, Washington, D.C.
- _____ (2008), *Caribbean: Accelerating Trade Integration. Policy Options for Sustainable Growth, Job Creation, and Poverty Reduction*, Washington, D.C.
- _____ (2004), *Doing Business 2004*, Washington, D.C.
- Bárcena, Alicia (2009a), "La nueva institucionalidad multilateral frente a un mundo en transición", *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, N° 3.
- _____ (2009b), "Palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en la Cátedra de las Américas "En búsqueda de soluciones a las crisis financiera: medidas adoptadas y futuros desafíos", Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA), 5 de octubre.
- Barro, R., X. Sala-i-Marti (1992), "Convergence", *The Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 2.
- Batthyány, Karina (2004), *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR)/ Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Behrman, Jere R., Nancy Birdsall y Miguel Szekely (2000), "Economic reform and wage differentials in Latin America", *Research Department Working Paper*, N° 435, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bello, Omar y Ramiro Ruiz del Castillo (2009) "Gasto social en América Latina: relación con el ciclo y opciones para reducir la volatilidad económica" [en línea] http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/5/38375/Omar_Bello_RuizdelCastillo.pdf.

- Berg, Janine y Matthew Salerno (2008), "The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries", *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Janine Berg y David Kucera (eds.), Palgrave- MacMillan/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, Fabio (2004), "Seguros de desempleo en América Latina", documento presentado en el seminario Consolidación y desafíos del seguro de cesantía en Chile, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado, 30 de septiembre.
- Beyer, Harald, Patricio Rojas y Rodrigo Vergara (1999), "Trade liberalization and wage inequality", *The Journal of Development Economics*, vol.59, N° 1.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales de América Latina*, Washington, D.C.
- ____ (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 1997*, Washington, D.C.
- Blanchard, O. (2003), "Designing labor market institutions", documento presentado en la Conferencia sobre mercados de trabajo, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, noviembre.
- Blanchard, O. y F. Giavazzi (2004), "Improving the SGP through a proper accounting of public investment", *CEPR Discussion Paper*, N° 4220, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas (CEPR).
- Borts, George (1960), "The equalization of returns and regional economic growth", *American Economic Review*, vol. 50.
- Bourguignon, F. y M. Walton (2007), "Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bouzas, R. y S. Keifman (2003), "Making trade liberalization work", *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P.P. Kuczynski y J. Williamson (eds.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2009), "BIS Quarterly Review", octubre [en línea] <http://www.bis.org/statistics/bankstats.htm>.
- Buchanan, James y Richard Musgrave (1999), "Public finance and public choice: two contrasting visions of the State", *MIT Press Books*, vol. 1, N° 0262024624, The MIT Press, diciembre.
- Bucheli, M. y M. Furtado (2002), "Impacto del desempleo sobre el salario: el caso de Uruguay", *Desarrollo económico*, N° 165.
- Burki, Shahid J. y Guillermo E. Perry (1997), *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cabrera, M. (2009), "La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 89 (LC/L.3081-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.68.
- Cabrera, M. y V. Guzmán (2009), "La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: El caso de El Salvador", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 87 (LC/L.3066-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.60.
- Calvo, G., L. Leiderman y C. Reinhart (1993), "Afluencia de capital y apreciación del tipo de cambio real en América Latina: el papel de los factores externos", *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Castro Lugo, David y Luis Huesca Reynoso (2007), "Desigualdad salarial en México: una revisión", *Papeles de población*, Nueva época, año 13, N° 54, octubre-diciembre.
- CDP (Comité de Políticas de Desarrollo) (2009), *Informe sobre el undécimo período de sesiones (E/2009/33)*, Nueva York, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Cecchini, Simone y Andras Uthoff (2007), "Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 136 (LC/L.2775-P), Santiago

- de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.OX.II.G.110.
- Cecchini, Simone y otros (2009), “Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua”, *documentos de proyectos*, N° 248 (LC/W.248), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.
- ____ (2009b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional* (LC/G-2413-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62.
- ____ (2009c), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- ____ (2009d), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis* (LC/G.2425), Santiago de Chile.
- ____ (2009e), “Elements for the reform of the international financial architecture: a Latin American perspective”, Santiago de Chile, inédito.
- ____ (2009f), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.2.
- ____ (2009g), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.5), Santiago de Chile, 30 de octubre.
- ____ (2009h), “América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008”, *Cuadernos estadísticos*, N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II. G.72.
- ____ (2009i), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2008* (LC/G.2399-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.09.II.G.1.
- ____ (2009j), *Economic Growth in the Caribbean* (LC/CAR/L.244), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- ____ (2009k), *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región* (LC/G.2419-P), Santiago de Chile, en prensa.
- ____ (2008a), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- ____ (2008b), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2008c), *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe* (LC/L.2880), Santiago de Chile, abril.
- ____ (2008d), “Superar la pobreza mediante la inclusión social”, *documentos de proyectos*, N° 174 (LC/W.174), Santiago de Chile.
- ____ (2007a), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- ____ (2007b), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, *documentos de proyectos*, N° 136 (LC/W.136), Santiago de Chile.
- ____ (2007c), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- ____ (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile, marzo.
- ____ (2006b), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- ____ (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.

- ____ (2004b), *Panorama social de América Latina 2004* (LC/L.2220-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- ____ (2003), *The impact of FDI on patterns of specialization in the Caribbean* (LC/CAR/G.718), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- ____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.
- ____ (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- ____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- ____ (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- ____ (1998b), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- ____ (1992), “Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado”, *Libros de la CEPAL*, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P; LC/G.1701(SES.24/3)), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- ____ (1990), “Transformación productiva con equidad”, *Libros de la CEPAL*, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2009), *Innovar para crecer: desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica* (LC/L.3138), Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2009a) “Crisis y mercado laboral”, *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 1, Santiago de Chile, junio.
- ____ (2009b), “Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas”, *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 2, Santiago de Chile, septiembre.
- CEPAL/PMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa Mundial de Alimentos) (2009), “El costo del hambre: impacto social y económico en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú”, *documentos de proyectos*, N° 260 (LC/W.260), Santiago de Chile.
- ____ (2007), “El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana”, *documentos de proyectos*, N° 144 (LC/W.144), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2009a), “Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible”, *Desafíos*, N° 8, Santiago de Chile, enero.
- ____ (2009b), “Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía. Informe final. Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe”, inédito.
- Cetrángolo, O. (2007), “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, *serie Políticas sociales*, N° 131 (LC/L.2700-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.50.
- Cetrángolo, O. y J.C. Gómez Sabaini (2009), “La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 84 (LC/L.3046-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.48.
- ____ (2007), “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 60 (LC/L.2838-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.159.

- Chacaltana, Juan (2009a), "Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 88 (LC/L.3079-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.66.
- ____ (2009b), "Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las microempresas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 98 (LC/L.3143-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: SG.09.II.G.116.
- ____ (2004), "La dinámica demográfica en América Latina", *serie Población y desarrollo*, N° 52 (LC/L.2127-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.55.
- Chacaltana, Juan y Norberto García (2001), "Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana", *documento de trabajo*, N° 139, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Chudnovsky, D. y A. López (1996), "Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que *laissez faire*?", *Redes*, vol. 3, N° 6, mayo.
- Cimoli, M. y A. Primi (2008), "Propiedad intelectual y desarrollo: una interpretación de los (nuevos) mercados del conocimiento", *Generación y protección del conocimiento: propiedad intelectual, innovación y desarrollo económico* (LC/MEX/G.12) Jorge Martínez (coord.), México, D.F., sede subregional de la CEPAL Cimoli, M., B. Coriat y A. Primi (2009), "Intellectual property and industrial development: a critical assessment", *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (comps.), Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M. y otros (2009), "Crisis económica, tecnología y producción. ¿Otra odisea para América Latina?", *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil*, documentos de proyectos, N° 264 (LC/W.264), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cole, M.A., A.J. Rayner y J.M. Bates (1997), "The environmental Kuznets curve: an empirical analysis", *Environment and Development Economics*, vol. 2, N° 04.
- Comisión Europea (2009), "Impact of the current economic and financial crisis on potential output", *Ocasional Papers*, N° 49, junio.
- ____ (2008), "Public finance report in EMU – 2008", *European Economy* N° 4/2008, Bruselas.
- Comisión Stiglitz (2009), *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* [en línea] http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf.
- Contreras, Dante y Sebastián Gallegos (2007), "Descomponiendo la desigualdad salarial en América Latina: ¿Una década de cambios?", *serie Estudio estadísticos y prospectivos*, N° 59 (LC/L.2789-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.0X.II.G.127.
- Correa, V. y otros (2002), "Empalme PIB: series anuales y trimestrales 1986-1995, base 1996. Documento metodológico", *documento de trabajo*, N° 179, Santiago de Chile, Banco Central.
- Cortéz, Willy W. (2001), "What is behind increasing wage inequality in Mexico?", *World Development*, vol. 29, N° 11.
- CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) (2009), "World-Trade Monitor", septiembre [en línea] <http://www.cpb.nl/eng/>.
- Cuadrado Roura, J.R. (2001), "Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis teóricas a las tendencias reales", *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y en América Latina*, T. Mancha y D. Sotelsek (ed.), Madrid, Ediciones Pirámide.
- Cuervo, Luis (2003), "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina", *serie Gestión pública*, N° 41 (LC/L.2018-P/E), Santiago de Chile, Comisión

- Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.179.
- David, P. (2000), "Path dependence, its critics and the quest for historical economics", *Working Papers*, N° 00011, Stanford University.
- _____ (1985), "Clio and the economics of QWERTY", *The American Economic Review*, vol. 75, N° 2, mayo.
- De Bruyn, S.M., J.C.J.M. van den Bergh y J.B. Opschoor (1998), "Economic growth and emissions: reconsidering the empirical basis of environmental Kuznets curves", *Ecological Economics*, vol. 25.
- De Ferranti, D. y otros (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2002), "De los recursos naturales a la economía del conocimiento: comercio y calidad del empleo", *Estudios del Banco Mundial sobre América latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- De Long, J. B. y L. Summers (1991), "Equipment investment and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2.
- Devlin, Robert y 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.152.
- Díaz, J. (2002), *Empalme series de PIB regionales 1960-2001. Base 1996*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).
- Díaz-Alejandro, C. (1985), "Good-bye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19, N° 1-2, Amsterdam, diciembre.
- Dini, M. y G. Stumpo (2004), *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, M. Dini y G. Stumpo (comps.), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- Downes, Andrew (2009a), "Flexible labour markets, workers' protection and active labour market policies in the Caribbean", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 86 (LC/L.3063-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.09.II.G.59.
- _____ (2009b), "Caribbean labour market challenges and policies", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 45 (LC/L.2509-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.G.34.
- Draibe, Sonia M. y Manuel Riesco (2009), *El estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo*, Madrid, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Fundación Carolina.
- Easterly, W. y L. Servén (2003), *Los límites de la estabilización: infraestructura, déficit públicos y crecimiento en América Latina*, Palo Alto, Stanford University Press/Banco Mundial.
- Echeverría, Magdalena y otros (2004), "Flexibilidad laboral en Chile: las empresas y las personas", *Cuaderno*, N° 22, Santiago de Chile, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios.
- Edwards, S. (1995), *Crisis y reforma en América Latina: del desconsuelo a la esperanza*, Nueva York, Banco Mundial.
- Eichengreen, B. (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Working Paper*, N° 4, Washington, D.C., Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo/Banco Mundial.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2009), "EIU country data", base de datos en línea.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta y otros (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York, Oxford.
- Fajnzylber, Fernando (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización",

- Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Farber, Henry S. (2001), "Job loss in the United States, 1981-1999", *Working Paper*, N° 453, Industrial Relations Section, Princeton University.
- Feliciano, Zadia M. (2001), "Workers and trade liberalization: the impact of trade reforms in Mexico on wages and employment", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 55, N° 1, octubre.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (2010), "Las pymes en el laberinto de las políticas", *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421), Carlo Ferraro y Giovanni Stumpo (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- ____ (2009), "Le PMI nel labirinto delle politiche", *América Latina e Caraibi: una opportunità per le PMI*, Collana di Studi Latinoamericani. Economia e Società, Roma, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Italo-Latinoamericano (IILA)
- Ffrench-Davis, R. (2008a), *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: reformas y políticas desde 1973*, Santiago de Chile, JC Sáez Editor.
- ____ (2008b), "From financieristic to real macroeconomics: seeking development convergence in emerging economies", *Working Paper*, N° 44, Washington, D.C., Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo/Banco Mundial.
- ____ (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- Filgueira, Carlos (1996), *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Filgueira, Fernando (2007a) "Past, present and future of the Latin American social state: critical junctures and critical choices", *Democracy and Welfare in the Developmental State*, Yusuf Bangura, Londres, Palgrave.
- ____ (2007b), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 135 (LC/L.2752-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.89.
- ____ (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada", *Ciudadanía y políticas sociales*, Brian Roberts (ed.), San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales (SSRC).
- Filgueira, F. y otros (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina", *Documentos de trabajo del INDES*, N° I-57, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril.
- ____ (2005), "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual. Crónica de un divorcio anunciado", *Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay. Revista PRISMA*, N° 21, Montevideo.
- Filgueira, Fernando y Carlos Filgueira (2002), "Models of welfare and models of capitalism: the limits of transferability", *Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries*, Evelyne Huber (ed.), Penn University Press.
- Filgueira, F., M. Gutiérrez y J. Papadópulos (2008), *The Coming of Age of a Mature Welfare Regime and the Challenge of Care: Labor Market Transformations, Second Demographic Transition and the Future of Social Protection in Uruguay*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009a), *Perspectivas de la economía mundial*, base de datos, octubre.

- ____ (2009b), "Initial lessons of the crisis for the global architecture and the IMF", febrero [en línea] <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/021809.pdf>.
- Folbre, N. (2006), *Beyond the Market: Accounting for Care*, Sydney, International Association for Feminist Economics (IAFFE).
- Freedman, C. y otros (2009), "The case for global fiscal stimulus", *IMF Staff Position Note (SPN/09/03)*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Freeman, R. (2009), "Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: market distortions or efficient institutions?", *NBER Working Paper*, N° 14789, marzo.
- ____ (2005a), "La gran duplicación: los efectos de la globalización sobre los trabajadores en el mundo", *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*, Juan Chacaltana, Miguel Jaramillo y Gustavo Yamada (eds.), Lima, Universidad del Pacífico.
- ____ (2005b), "Labour market institutions without blinders: the debate over flexibility and labour market performance", *NBER Working Paper Series*, N° 11286.
- Frenkel, R. (2003), "Globalización y crisis financieras en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Furtado, Celso (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires.
- G-20 (Grupo de los Veinte) (2009), "G20 Working Group 1 Enhancing Sound Regulation and Strengthening Transparency" [en línea] <http://www.g20.org/Documents/>.
- Galiani, Sebastián y Guido G. Porto (2006), "Trends in tariff reforms and trends in wage inequality", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3905.
- Ganuzo, E. y otros (2001), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina en los noventa*, Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- Gasparini, Leonardo (2003), "Argentina's distributional failure. The role of integration and public policies", *Working Paper Series*, N° 515, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gaviria, Alejandro, Carlos Medina y María del Mar Palau (2007), "Las consecuencias económicas de un nombre atípico. El caso colombiano", *documento CEDE*, N° 2007/09, mayo.
- Gindling, T.H. y Donald Robbins (2001), "Patterns and sources of changing wage inequality in Chile and Costa Rica during structural adjustment", *World Development*, vol. 29, N° 4.
- Giosa, Noemi y Corina Rodríguez (2009), "Estrategias de desarrollo y equidad de género en América Latina y el Caribe: una propuesta de abordaje y una aplicación al caso de la IMANE en México y Centroamérica", *serie Mujer y desarrollo*, N° 97 (LC/L.3154-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.127.
- Godoy, L. (2004), "Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil", *serie Políticas sociales*, N° 99 (LC/L.2217-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.137.
- Goldberg, Pinelopi y Nina Pavcnik, (2001), "Trade protection and wages: evidence from the Colombian trade reforms", *NBER Working Paper*, N° W8575.
- Goldin, Adrián (2009), "Flexibilidad laboral y seguridad del trabajador: una perspectiva argentina", *El nuevo escenario latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Restrepo, H.J., A. Botiva León y A. Guerra Forero (2009), "Institucionalidad y estrategias para el desarrollo exportador y la innovación en Colombia: un diagnóstico inicial", *documentos de proyectos*, N° 294 (LC/W.294), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Ricardo Martner (2010), "América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política", *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y A. Podestá (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe", *Evasión y equidad en América Latina*, documentos de proyectos, N° 309 (LC/W.309), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Goñi, E., H. López y L. Servén (2008), "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America",

- Policy Research Working Paper*, N° WPS 4487, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- González, Ivonne y Ricardo Martner (2010), “Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, documento presentado en el vigesimosegundo Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 al 29 de enero.
- Griffith-Jones, S. (1998), *Global Capital Flows: Should They Be Regulated?*, Londres, Macmillan.
- Gutiérrez, Catalina y otros (2007), “Does employment generation really matter for poverty reduction?”, *Policy Research Working Paper*, N° 4432, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Harrison, Ann (2002), *Has Globalization Eroded Labor’s Share? Some Cross-Country Evidence*, Berkeley, Universidad de California/Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Harrison, Ann y Gordon Hanson (1999), “Who gains from trade reform? Some remaining puzzles”, *The Journal of Development Economics*, vol. 59, N° 1.
- Hepburn, C. y N. Stern (2008), “A new global deal on climate change”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, N° 2.
- Herrera, Javier y Nancy Hidalgo (2003), “Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas de hogares”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 130 (LC/L.1880-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.49.
- Hirschman, A. (1977), “A generalized linkage approach to development, with special reference to staples”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 25.
- Hofman, A. y H. Tapia (2003), “Potential output in Latin America: a standard approach for the 1950-2002 period”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 25 (LC/L.2042-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.205.
- Huber, Evelyne (2006) “Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región”, *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, D.C., Editorial Planeta.
- Huber, Evelyne y John Stephens (2004), “Combating old and new social risks”, documento presentado en la decimocuarta “International Conference of Europeanists”, Palmer House Hilton, 11 a 13 de marzo.
- ____ (2002), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press.
- Huber, Joan y William Form (1973), *Income and Ideology*, Nueva York, The Free Press.
- IFI (Instituto de Finanzas Internacionales) (2009), *Capital Flows to Emerging Market Economies*, enero.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2008), “Informe metodológico de proyecciones de población”, Santiago de Chile [en línea] <http://www.ine.cl>.
- Infante, R. (2009), “Contribución al documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL”, Santiago de Chile, inédito.
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), “Chile: hacia un desarrollo inclusivo”, *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jaejoon Woo (2009), “Why do more polarized countries run more procyclical fiscal policies”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 91, N° 4, Harvard University.
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2009), “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.12.
- Jorratt De Luis, M. (2009), “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 92 (LC/L.3094-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.78.
- JP Morgan (2009), “Global Data Watch”, 30 de diciembre.
- Kaldor, Nicholas (1970), “The case for regional policies”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 17, N° 3.

- Kaminsky, G., C. Reinhart y C. Vegh (2004), "When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies", *NBER Working Papers*, N° 10780, enero.
- Kaplan, E. y D. Rodrik (2001), "Did the Malaysian capital controls work?", *NBER Working Papers*, N° 8142.
- Katz, J. (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Katz, J. y G. Stumpo (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaztman, R. (2009a), "La dimensión espacial de la cohesión social en las grandes ciudades de América Latina", documento presentado en el seminario regional Alcanzando convergencias en la medición de la cohesión social, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 31 de agosto al 1 de septiembre.
- _____ (2009b), "Territorio y empleo: circuitos de realimentación de las desigualdades en Montevideo", documento presentado al vigésimo octavo Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Río de Janeiro, 11 a 14 de junio.
- _____ (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____ (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (LC/MVD/R.180), Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Kida, M. Prmed (2005), "Caribbean small states-growth diagnostics" [en línea] www.siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources - 2008-04-02.
- Krueger, A. (2004), "Meant well, tried little, failed much: policy reforms in emerging market economies", documento presentado en la mesa redonda de la Economics Honors Society, Nueva York, Universidad de Nueva York, 23 de marzo.
- Krugman, P. (2009), *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Nueva York, W.W. Norton and Company, Inc.
- _____ (2005), "Is fiscal policy poised for a come back?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 21, N° 4.
- _____ (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona, Antoni Bosch.
- _____ (1991), "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*, vol. 99, N° 3.
- Kuczynski, P.P. y J. Williamson (eds.) (2003), *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Kuznets, S. (1955), "Economic growth and inequality", *The American Economic Review*, vol. 45, marzo.
- Le Fort, G. y S. Lehmann (2003), "El encaje y la entrada neta de capitales: Chile en el decenio de 1990", *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Lindenboim, Javier, Juan M. Graña y Damián Kennedy (2005), "Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy", *documento de trabajo*, N° 4, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Buenos Aires, junio.
- López-Acevedo, Gladys (2001), "Evolution of earnings and rates of return to education in México", *Policy Research Working Paper*, N° 2691, Banco Mundial.
- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (1998), "Macro policy and employment problems in Latin America", *RES Working Papers*, N° 4116, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lucioni, L. (2004), "La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 31 (LC/L.2213-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.135.
- Machinea, J.L. y O. Kacef (2007), "Growth and equity: in search of the 'empty box'", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. Ffrench-Davis y J.L. Machinea (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Magud, N. y C. Reinhart (2006), "Capital controls: an evaluation", *NBER Working Papers*, N° 11973, enero.
- Mahani, Z., K. Shin e Y. Wang (2005), "Ajustes macroeconómicos y la economía real en Corea y Malasia: la respuesta a la crisis asiática", *Investigación económica*, vol. 64, N° 254, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Marfán, M. (2005), "La eficacia de la política fiscal y los déficit privados: un enfoque macroeconómico", *Los desafíos del desarrollo en América Latina*, J.A. Ocampo (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- Marinakís, A. (2008), *Evolución de los salarios en América Latina, 1995-2006*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Marpsat, M. (1999), "La modélisation des 'effets de quartier' aux États-Unis. Une revue des travaux récents", *Population*, vol. 54, N° 2.
- Martínez, Juliana (2008), *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica (UCR).
- Martínez, Rodrigo (2005), "Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)", *serie Políticas sociales*, N° 111 (LC/L.2374-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.119.
- Martner, R. y V. Tromben (2004), "Tax reforms and fiscal stabilization in Latin American countries", *serie Gestión pública*, N° 45 (LC/L.2145-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- McKinsey Global Institute (2009), "Global capital markets: entering a new era" [en línea] http://www.mckinsey.com/locations/swiss/news_publications/pdf/Global_Capital_Markets_Sept_2009.pdf.
- Medina, Fernando y Marco Galván (2008), "Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: evidencia empírica para América Latina, 1999-2005", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 63 (LC/L.2911/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.45.
- Mesa-Lago, Carmelo (2009), "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política", *serie Políticas sociales*, N° 150 (LC/L.3104-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.85.
- Ministerio de Industria y Comercio de la República Checa (2007), "Operational Programme Enterprise and Innovation", Praga, octubre [en línea] <http://www.mpo.cz/en/business-support/opei/>.
- Mishkin, F. y K. Schmidt-Hebbel (2002), "One decade of inflation targeting in the world: what do we know and what do we need to know", *Inflation Targeting: Design, Performance, Challenges*, N. Loayza y R. Soto (eds.), Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Monsueto, Sandro Eduardo, Ana Flávia Machado y André Braz Golgher (2006), "Desigualdades de remuneraciones en Brasil: regresiones por cuantiles y descomposición de las brechas", *Revista de la CEPAL*, N° 90, (LC/G.2323-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Morley, S. (1995), *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Musgrave, Richard (1989), "The three branches revisited", *Atlantic Economic Journal*, vol. 17, N° 1.
- ____ (1959), *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill.
- Myrdal, Gunnar (1959), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas (2007), "Seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Informe del Secretario General (A/62/217)", Nueva York, agosto.
- ____ (2005a), *Estudio económico y social mundial 2005: financiación para el desarrollo (E/2005/51/Rev.1; ST/ESA/298)*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).
- ____ (2005b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe (LC/*

- G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- _____ (2002), “Consenso de Monterrey”, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* (A/CONF.198/11), Nueva York.
- Nassar, Koffie (2008), “Corporate income tax competition in the Caribbean”, *IMF Working Paper*, N° WP/08/77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Núñez, Javier y Roberto Gutiérrez (2004), “Clasismo, discriminación y meritocracia en el mercado laboral: el caso de Chile”, *documento de trabajo*, N° 208, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Ocampo, J.A. (2009), “Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2007), “La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana”, *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____ (2004), “Latin America’s growth and equity frustrations during structural reforms”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, N° 2.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009a), *Economic Outlook*, N° 86, noviembre [en línea] www.oecd.org/oecdEconomicOutlook.
- _____ (2009b), *Economic Outlook*, N° 85, junio [en línea] www.oecd.org/oecdEconomicOutlook.
- _____ (2009c), “The effect of financial crises on potential output: new empirical evidence from OECD countries”, *documento de trabajo*, N° 699.
- _____ (2009d), *OECD Factbook 2009. Economic, Environmental and Social Statistics*, París.
- _____ (2007), *Regions at a Glance*, París.
- _____ (1994), *Urban Travel and Sustainable Development*, París, Dirección del Medio Ambiente.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Global Employment Trends, January 2010*, Ginebra.
- _____ (2009a), *Global Employment Trends Update, May 2009*, Ginebra, mayo.
- _____ (2009b), LABORSTA [base de datos en línea] <http://laborsta.ilo.org/>.
- _____ (2009c), *Panorama laboral, 2009*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____ (2008), *Panorama laboral, 2008*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____ (2007), *Modelo de tendencias mundiales del empleo*, Ginebra.
- _____ (2004a), *Seguridad económica para un mundo mejor*, Ginebra.
- _____ (2004b), *Informe sobre el empleo en el mundo, 2004-2005*, Ginebra.
- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile.
- Oliner, S., D. Sichel y K. Stiroh (2007), “Explaining a productive decade”, *Brookings Paper on Economic Activity*, vol. 38, N° 2007-1.
- Orloff, Ann Shola (1993), “Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states”, *American Sociological Review*, vol. 58, N° 3.
- Parrado, E. y A. Velasco (2002), “Alternative monetary rules in the open economy: a welfare-based approach”, *Inflation Targeting: Design, Performance, Challenges*, N. Loayza y R. Soto (eds.), Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Pasche, M. (2002) “Technical progress, structural change, and the environmental Kuznets curve”, *Ecological Economics*, vol. 42, University of Jena.
- Pavcnik, Nina y otros (2002), “Trade liberalization and labor market adjustment in Brazil”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 2982.
- Peres, W. y A. Primi (2009), “Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin

- American Experience”, *serie Desarrollo productivo*, N° 187 (LC/L.3013-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.09.II.G.34.
- Peres, W. y G. Stumpo (2002), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Perroux, Françoise (1955), “Note sur la notion de pole de croissance”, *Economie appliquée*, París, Instituto de ciencia Económica Aplicada (ISEA).
- Pierson, Paul (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University.
- ____ (1996), “The new politics of the welfare State”, *World Politics*, vol. 48, N° 2.
- Pinto, Aníbal (1976), “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.
- ____ (1970), “Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina”, *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- ____ (1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina”, *El trimestre económico*, vol. 32(1), N° 125, enero-marzo.
- Piras, Claudia (ed.) (2004), *Woman at Work. Challenges for Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2009), *Rethinking the Economic Recovery: A Global Green New Deal*, abril.
- Prasad, E. y otros (2003), “Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence”, *Occasional Paper*, N° 220, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Quah, D. (1997), “Empirics for growth and distribution: stratification, polarization, and convergence clubs”, *Journal of Economic Growth*, vol. 2, N° 1, Nueva York.
- Ramírez, Juan Carlos, Iván Silva y Luis Mauricio Cuervo (2009), “Economía y territorio: desigualdades y políticas”, *Libros de la CEPAL*, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.16.
- Ramírez, Juan Mauricio y Liliana Núñez (2000), “Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia”, *serie Reformas económicas*, N° 59 (LC/L.1355/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).NO TIENE N VENTA
- Reinhart, C. y K. Rogoff (2009), “The aftermath of financial crises”, *The American Economic Review*, vol. 99, N° 2, mayo.
- Reisen, H. (2003), “Ratings since the Asian crisis”, *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Economies*, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- República Checa (2005), “Economic Growth Strategy of the Czech Republic (EGS)” [en línea] http://home.cerge-ei.cz/munich/TEXTY/2005_09_06_SHR_final_eng.pdf.
- Ricardo Jordán y Rodrigo Martínez (2009), “Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas”, *documentos de proyectos*, N° 245 (LC/W.245), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, María Nieves (1993), “Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 13 (LC/L.767), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Robbins, Donald J. (1994), “Relative wage structure in Chile, 1957-1992: changes in the structure of demand for schooling”, *Estudios de economía*, vol. 21, N° especial.
- Roca, J. (2009), “Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 85 (LC/L.3057-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para

- América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.55.
- Rodríguez, A. y Ana Sugranyes (eds.) (2005), *Los con techo: un desafío para la política, de vivienda social*, Santiago de Chile, Ediciones Sur profesionales.
- Rodríguez, Francisco y Daniel Ortega (2001), "Openness and factor shares", documento presentado en el seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto.
- Rodríguez, O. (2007), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Siglo XXI.
- Rodrik, D. (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2.
- _____ (2007), "What produces economic growth?", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, R. French-Davis y J.L. Machinea (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2006), "Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 44, N° 4, diciembre.
- _____ (2001), *The Global Governance of Trade. As if Development Really Mattered*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rodrik, D. y A. Velasco (1999), "Short-term capital flows" *NBER Working Papers*, N° W7364, septiembre.
- Rojas, E., J.R. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández (eds.) (2005), *Gobernar las metrópolis*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ros, Jaime (2009), "Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos", *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Sala-i-Martin, Xavier (1994), *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Samaniego, J. (coord.) (2009), "Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Una reseña", *documentos de proyectos*, N° 232 (LC/W.232), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samaniego, Joseluis y Eloisa Schneider (2009), "La huella del carbono en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios", *documentos de proyectos*, N° 298 (LC/W.298), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Saraví, Gonzalo (2004), "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Schrank, Andrew y Michael Piore (2007), "Norms, regulations and labour standards in Central America", *serie Estudios y perspectivas*, N° 77 (LC/MEX/L.766), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.07.II.G.44.
- Schumpeter, J.A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Harvard University Press.
- Segura-Ubiergo, Alex (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Silva, I. (2005), "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Simão, Anna Rosa Alux (2009), "Sistema de vigilancia e fiscalização do trabalho no Brasil: efeitos sobre a expansão do emprego formal no período 1999-2007", *Mercado do trabalho*, N° 39, mayo.
- Singh, A. (2006), "Macroeconomic volatility: the policy lessons from Latin America", *IMF Working Paper*, N° 06/166, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Smolka, M. (ed.) (2001), *Tierra de exclusión*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Soares, S. y otros (2007), "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality", *Working Paper*, N° 35, Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza (IPC), agosto.
- Sojo, Ana (2007), "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Spiezia, V. (2003), *Measuring Regional Economies*, OECD Statistics Brief, N° 6, París.
- Stallings, B. y R. Studart (2005), *Finance for Development: Latin America's Banks and Capital Markets after Liberalization*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Londres, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- _____ (2000), "Capital market liberalization, economic growth, and instability", *World Development*, vol. 28, N° 6, junio.
- Sunkel, Guillermo (2006), "El papel de la familia en la protección social en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 120 (LC/L.2530-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.57.
- Sunkel, O. (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo XXI.
- Tanzi, Vito (2008), "The role of the State and public finance in the next generation", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8, N° 2.
- Taylor, Lance y Rob Vos (2001), "Liberalización de la balanza de pagos en América Latina. Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza", *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Enrique Ganuza y otros (eds.), Buenos Aires, Eudeba.
- The Economist* (2009) "World finance: how big a threat is financial protectionism?" [en línea] <http://viewswire.eiu.com/article1444224929.html?pubtypeId=930000293&text=financiera%20protectionism>.
- Titelman, Daniel, Esteban Pérez-Caldentey y Ramón Pineda (2009), "¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Tokman, Víctor (2008), "Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.83.
- _____ (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Tokman, Víctor E. y Daniel Martínez (1999) (eds.), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tytell, I. y S-J. Wei (2004), "Does financial globalization induce better macroeconomic policies?", *IMF Working Paper*, N° 04/84, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- Unión Europea (2009), "The High-Level Group on Financial Supervision in the EU", Informe de la Comisión presidida por Jacques De Larosiere, Bruselas, 25 de febrero.
- _____ (1999), *ESDP, European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Postdam, mayo.
- Uthoff, A. y D. Titelman (1998), "La relación entre el ahorro externo y el ahorro nacional en contextos de liberalización financiera", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, R. French-Davis y H. Reisen (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/McGraw Hill.
- Vega-Ruiz, María-Luz (2004), "Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina", *documento de trabajo*, N° 28, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Velásquez Pinto, Mario (2009), "Seguros de desempleo y funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 99 (LC/L.3144-P), Santiago de Chile,

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.117.
- Vera, Alejandro (2009), “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”, *documentos de trabajo*, N° 25, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Weller, Jürgen (2009b), “El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales”, *documentos de proyectos*, N° 306 (LC/W.306), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (ed.) (2009a), *El nuevo escenario latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2006), *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol.
- Williamson, J. (2003), “Overview: an agenda for restarting growth and reform”, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P.P. Kuczynski y J. Williamson (eds.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- _____ (2000), “Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option”, *Policy Analyses in International Economics*, N° 60, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Zahler, R. (2005), “Estabilidad macroeconómica e inversiones de los fondos de pensiones: el caso de Chile”, *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, R. Ffrench-Davis (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- _____ (1998), “El Banco Central y la política macroeconómica de Chile en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, N° 64 (LC/G.2022-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

Tradução, revisão e editoração
da versão em português

tda.brasil