

# **EQÜIDADE, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**



Associação Brasileira para  
a Proteção dos Direitos  
Editoriais e Autorais

RESPEITE O AUTOR  
NÃO FAÇA CÓPIA

Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro  
e receba gratuitamente informações  
sobre os lançamentos e as promoções da  
Editora Campus.

Consulte também nosso catálogo  
completo e últimos lançamentos em

**[www.campus.com.br](http://www.campus.com.br)**

# **EQÜIDADE, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**



900048232 - BIBLIOTECA CEPAL

  
**EDITORA**  
**CAMPUS**

**C E P A L**

Primeira edição em inglês: junho de 2001  
© Naciones Unidas CEPAL

Primeira edição em português: abril de 2002  
© Naciones Unidas CEPAL em coedição com Editora Campus Ltda.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 5.988 de 14/12/73.  
Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora,  
poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados:  
eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

*Copidesque*

Vania Maria da Cunha Martins Santos

*Editoração Eletrônica*

RioTexto

*Revisão Gráfica*

Mariflor Brenella Rial Rocha

*Projeto Gráfico*

Editora Campus Ltda.

A Qualidade da Informação.

Rua Sete de Setembro, 111 – 16º andar

20050-002 Rio de Janeiro RJ Brasil

Telefone: (21) 3970-9300 FAX (21) 2507-1991

E-mail: [info@campus.com.br](mailto:info@campus.com.br)

ISBN 85-352-1028-8

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

I27

Eqüidade, desenvolvimento e cidadania / CEPAL ;  
tradução Ana Beatriz Rodrigues. – Rio de Janeiro :  
Campus, 2002

Tradução de: Equity, development and citizenship  
ISBN 85-352-1028-8

1. Desenvolvimento social – América Latina.
2. Desenvolvimento social – Caribe.
3. Política social – América Latina.
4. Política social – Caribe.
5. América Latina – Política econômica – 1990-.
6. Caribe – Política econômica – 1990-. I. Nações Unidas. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

02-0376.

CDD – 361.6098

CDU – 364.2(8)

---

02 03 04 05

5 4 3 2 1

# Prefácio

A 28ª SESSÃO DA CEPAL ACONTECEU NA Cidade do México em abril de 2000; portanto, foi realizada no início de uma década e de um novo século. Tal ocasião inspirou o secretariado a preparar *Igualdade, Desenvolvimento e Cidadania*, um relatório apresentando uma visão abrangente do pensamento da instituição quanto aos desafios de desenvolvimento que a região enfrenta no mundo atual. A presente publicação é uma versão resumida de tal relatório.\*

Este volume resumido é composto de três capítulos. O primeiro apresenta uma visão geral das tendências globais, juntamente com os desafios associados às áreas de direitos humanos e igualdade, e uma discussão da natureza integral do desenvolvimento. O segundo oferece uma visão geral das condições econômicas, sociais e ambientais na região durante a década de 1990. O terceiro propõe uma agenda para a região no início do século XXI. Discute, antes de tudo, os princípios da política social e das políticas nas áreas de diminuição da pobreza, educação, emprego, seguridade social e gastos sociais. A

---

\* Uma versão revisada em espanhol foi publicada com o título *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Ver.1-P), Santiago, Chile, 2000. Publicação das Nações Unidas, vendas no. S.00.II.G.81; *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, segunda edição, Bogotá, D.C., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Alfaomega, 2000; a versão publicada em inglês tem o título *Equity, Development and Citizenship* (LC/G.2071 (SES.28/3)), Santiago, Chile, 2000.

agenda de desenvolvimento econômico envolve crescimento macroeconômico e estabilidade, desenvolvimento produtivo dinâmico, regulamentação das empresas de utilidade pública e consolidação do desenvolvimento sustentável. O capítulo termina com algumas reflexões sobre coesão social e cidadania.

JOSÉ ANTÔNIO OCAMPO

*Secretário Executivo*

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

# Sumário

*Prefácio* . . . . . VI

## ■ CAPÍTULO I

*O atual contexto das políticas de desenvolvimento* . . . . . 1

A. Desafios . . . . . 2

B. O ambiente mundial: Globalização. . . . . 7

C. A estrutura de referência ética: Direitos humanos  
e igualdade. . . . . 12

D. O caráter integral do desenvolvimento. . . . . 17

## ■ CAPÍTULO 2

*O legado da década de 1990* . . . . . 21

A. Desempenho macroeconômico, integração na economia  
mundial e mudanças nos padrões de produção . . . . . 22

1. Desempenho macroeconômico . . . . . 22

2. Integração à economia mundial . . . . . 28

3. Mudanças nos padrões de produção. . . . . 33

4. Mudanças na estrutura conceitual institucional . . . . . 37

B. Fragilidade das tendências sociais . . . . . 39

1. Fraqueza dos mercados de trabalho . . . . . 39

2. Gastos sociais e reestruturação dos serviços sociais. . . . . 40

3. Pobreza e distribuição de renda . . . . . 42

C. Progresso incompleto e novos desafios nas áreas de igualdade entre os sexos, desenvolvimento sustentável, democracia e cidadania . . . . .	47
1. Progresso incompleto na área de igualdade entre os sexos . . . . .	47
2. A abertura parcial de oportunidades para o desenvolvimento sustentável . . . . .	49
3. Progresso parcial da democracia. . . . .	51

## ■ CAPÍTULO 3

<i>Uma agenda de desenvolvimento para o século XXI . . . . .</i>	53
A. Uma política social universal, solidária e eficiente . . . . .	54
1. Princípios da política social . . . . .	55
2. As duas chaves-mestras: educação e emprego . . . . .	58
3. Igualdade em relação aos riscos de doença e velhice: reformando os sistemas de previdência social . . . . .	63
4. Igualdade e gastos públicos . . . . .	66
B. Estratégias de desenvolvimento mais estáveis, dinâmicas, integradoras e sustentáveis . . . . .	68
1. Uma macroeconomia mais estável . . . . .	69
2. Políticas macroeconômicas e de desenvolvimento produtivo destinadas a estimular o crescimento. . . . .	74
3. Consolidação de esferas de ação para a promoção do desenvolvimento sustentável. . . . .	80
C. Cidadania e sociedade . . . . .	82
 <i>Bibliografia. . . . .</i>	 89

# O atual contexto das políticas de desenvolvimento

AO INGRESSAR NO SÉCULO XXI, a região da América Latina e do Caribe tem motivos para comemorar avanços importantes em diversos fronts econômicos, sociais e políticos, mas ainda enfrenta muitos problemas referentes ao impacto da liberalização econômica, os efeitos da crise da dívida e problemas estruturais profundamente arraigados em sua história. Diante desse legado, os maiores desafios que a região terá que enfrentar consistem em incorporar a igualdade como um objetivo fundamental de desenvolvimento, consolidar os avanços realizados na conquista da estabilidade macroeconômica, acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, avançar na incorporação de uma agenda de desenvolvimento sustentável e enfrentar seus crescentes problemas com relação à coesão social. A estrutura conceitual para essa agenda é formada, por um lado, pelo intenso processo de globalização que vivemos hoje e, por outro, pela necessidade de avançar no fortalecimento dos direitos humanos em suas duas dimensões: os direitos políticos e civis, e os direitos econômicos, sociais e culturais. A globalização e os direitos humanos representam, assim, a estrutura de referência ética e externa para qualquer agenda de desenvolvimento. Com o objetivo de proporcionar o contexto necessário para uma análise detalhada do legado da década

de 1990 e uma agenda de desenvolvimento para o século XXI, o presente capítulo oferece uma visão geral da controvérsia atual em torno da reforma econômica, globalização e direitos humanos. Tal análise serve como base para a formulação do conceito de desenvolvimento integral.

## A. DESAFIOS

Recentemente, as controvérsias em torno dos resultados das reformas econômicas tornaram-se ainda mais acirradas (ver Capítulo 2). Hoje, surgem em toda a América Latina e Caribe objeções aos seus efeitos e uma sensação de insegurança quanto ao futuro. Isso, obviamente, tem ramificações na arena política, onde se começa a perceber um desencanto cada vez maior com o sistema político em si, que tem enormes dificuldades para articular e suprir as demandas da cidadania.

Entretanto, estritamente falando, os resultados positivos e negativos não podem ser inteiramente atribuídos aos impactos dessas reformas, pois os eventos também foram influenciados pelo contexto internacional, por outros processos em andamento na região, por alguns efeitos da crise da dívida e por fatores estruturais profundamente arraigados que remontam a muitos anos na história da região como, por exemplo, sua alta concentração de riqueza e renda, e a aguda segmentação social que a acompanha.

Com o prosseguimento da controvérsia em torno desses avanços, a terminologia utilizada no debate tornou-se um tanto obscura. Fala-se muito na necessidade de suplementar a primeira geração de reformas com uma segunda e, hoje, segundo alguns, até uma terceira. As fronteiras que separam uma geração de reformas da outra se tornaram cada vez menos nítidas. Mesmo as reformas da primeira geração associadas ao chamado consenso de Washington foram sujeitas a interpretações diferentes (Williamson, 1990 e 1998), diferenças de ênfase com relação a aspectos importantes e amplas controvérsias quanto aos seus efeitos.<sup>1</sup> As interpretações da expressão “segunda geração” de reformas já são tantas quantas

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, Stiglitz (1998), Ffrench-Davis (1999) e Ocampo (1998b).

foram as possíveis interpretações do que constitui uma forma apropriada de “desenvolver instituições”, o principal foco de atenção, segundo seus defensores.<sup>2</sup> A necessidade de aperfeiçoar os resultados dos estilos de desenvolvimento em termos de igualdade social pode ser vista como a base de um chamado da terceira geração de reformas, que posicionará a igualdade bem no centro da agenda de políticas. Porém, esta não é a melhor abordagem a essa reorientação das estratégias de desenvolvimento. Na verdade, a idéia de que esses processos são de natureza linear e universal está implícita no próprio conceito de diferentes “gerações” de reformas. Segundo essa visão, as medidas tomadas nas etapas anteriores do processo são conquistas imutáveis que servem como alicerce para o desenvolvimento de partes da edificação. Entretanto, esta estrutura conceitual certamente é inadequada, pois – como ocorre no presente caso – a precariedade de partes desse alicerce gera problemas que precisam ser resolvidos nas etapas subsequentes.

Observa-se o mesmo tipo de confusão terminológica na idéia de que é necessário “consolidar as reformas”. Existe um certo consenso em torno da necessidade de se manter um substrato básico dos avanços obtidos (embora nesse caso também existam divergências): a consolidação das conquistas realizadas no nível macroeconômico, sobretudo a redução do déficit fiscal e da inflação, a maior abertura para as oportunidades oferecidas pela economia internacional, a maior participação do setor privado no processo de desenvolvimento e a necessidade de um Estado mais eficiente. No entanto, além desse substrato básico, existem profundas diferenças de opinião quanto ao significado real de todos esses termos. Não existe, de fato, um modelo de gestão econômica capaz de garantir a estabilidade macroeconômica, tampouco existe uma única maneira de se integrar à economia internacional ou de combinar os esforços dos setores público e privado. Tais diferenças também se refletem no próprio processo de desenvolvimento, onde a diversidade de soluções para os problemas levantados por esse consenso básico está começando a adquirir muito mais peso do

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Burki e Perry [1998].

que a suposta homogeneidade do “novo modelo de desenvolvimento”.<sup>3</sup>

A CEPAL certamente concorda com a formulação geral desse consenso – ou seja, a necessidade de partirmos das conquistas realizadas no passado, como a redução do déficit fiscal e da inflação, o fortalecimento dos elos com a economia global, a crescente atuação do setor privado e a maior eficiência do Estado – mas não concorda com a idéia de que exista uma solução única e universal para os problemas nessas áreas. E mais, a Comissão acredita que, em alguns casos, os problemas da primeira geração e talvez até as reformas da segunda geração foram a causa de alguns dos problemas atuais e que, nesse caso, será necessário “reformular as reformas”. É o caso, por exemplo, das situações nas quais esquemas de políticas sociais não mantiveram os princípios da universalidade e da solidariedade, em que os sistemas de gestão macroeconômica levaram a práticas gerenciais pró-cíclicas, que aumentam os riscos enfrentados pelos investidores, sistemas financeiros nacionais e os setores mais vulneráveis da sociedade, ou nas quais a ausência de instituições ou mecanismos apropriados acabou por discriminar empresas que, por falta de acesso a capital ou tecnologia, não estão preparadas para lidar com a mudança, além de empresas e setores que mais dependem das complementações oferecidas por outros setores e outras empresas, e empresas cujas atividades estão sujeitas a maior nível de incerteza.

Nesses casos, talvez seja absolutamente necessário ajustar as reformas para concretizar os objetivos almejados. De fato, longe de trabalhar contra o mercado, as ações públicas e privadas destinadas a criar ou completar os mercados através da introdução de esquemas institucionais criados especificamente com este propósito podem atuar como ampliação do mercado. Talvez seja o que ocorra quando tais medidas possibilitam o fornecimento de informações que permitem o funcionamento do mercado, ajudam a desenvolver segmentos da cadeia de produção que fornece produtos e serviços que o mercado não

---

<sup>3</sup> A idéia de que, além da homogeneidade básica, existe uma gama de diferentes “formas de capitalismo” também está implícita nas críticas ao consenso de Washington. Este princípio gerou o debate iniciado há alguns anos por Albert (1992) e está subjacente ao recente apelo de Rodrik (1999) para que o sistema internacional permita o desenvolvimento de diferentes variedades de capitalismo.

gerou sozinho, criam instituições e empresas especializadas capazes de oferecer as mercadorias e os serviços deixados de fora pelo mercado ou geram incentivos para a produção de quantidade suficiente de bens e serviços de valor social e ambiental, para que não sejam produzidos mercadorias e serviços com externalidades negativas. O mesmo se aplica às medidas destinadas a estimular mercados através do uso de mecanismos reguladores que, na ausência da competição, reproduzirão os resultados que a competição deveria gerar. Se corretamente aplicada e associada à participação do setor privado em cada etapa do processo, este tipo de abordagem às políticas públicas pode ser mais “amigável ao mercado” do que as abordagens passivas que tenderam a predominar durante a primeira onda de reformas.

Dentro desse contexto, o termo “política pública” refere-se a uma forma organizada de ação destinada a concretizar objetivos de interesse coletivo, e não é sinônimo de política governamental. Portanto, o presente estudo utiliza o termo “público” em um sentido amplo, incorporando diversas esferas de ação correspondentes na sociedade civil. Esta definição de “público” também mantém a consciência da necessidade de se criar oportunidades para a participação da sociedade civil, superar crises do Estado que não foram inteiramente resolvidas, corrigir tanto as “falhas do mercado” quanto as “falhas do governo” e, de modo mais geral, construir e reconstruir instituições, sem dúvida um dos desafios mais complexos que a região enfrenta.<sup>4</sup> Está claro que, em muitos países, a combinação da crise da dívida com a primeira onda de reformas econômicas minou ou destruiu diversas instituições privadas e especialmente instituições públicas, sem que se realizasse qualquer esforço paralelo para criar novas instituições, mesmo as que são funcionais ou necessárias para a operação apropriada dos mercados. Uma exceção notável parece ter sido o desenvolvimento de fortes instituições macroeconômicas, que podem ter intensificado as assimetrias em relação aos desenvolvimentos institucionais no setor social, serviços de infra-estrutura, instituições de

---

<sup>4</sup> No presente estudo, utiliza-se o termo “instituições” em um sentido mais tradicional e amplo do que vem sendo usado na literatura mais recente. Inclui não apenas as organizações (empresas, associações de produtores e órgãos governamentais), mas também políticas, provisões constitucionais, jurídicas e reguladoras, e fatores intangíveis, como tradições e convenções.

desenvolvimento produtivo ou o processo incipiente de desenvolver instituições para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Conseqüentemente, tal abordagem enfatiza a importância de se construir uma sólida estrutura institucional (para se atingir uma alta “densidade institucional”) que conte com a participação ativa de uma ampla gama de atores sociais e incorpore os princípios da cidadania (ou seja, uma alta “densidade democrática”). Além disso, abre as esferas de ação a instituições do Estado ou instituições da sociedade civil no nível nacional e a instituições locais e sub-regionais ou regionais. Tudo isso é um reflexo de uma grande reestruturação das esferas de ação pública que ocorreu nas últimas décadas e que implicou o enfraquecimento da nação-Estado e o fortalecimento paralelo da ação nos níveis local e supranacional.

A CEPAL acredita também que os padrões de desenvolvimento da região precisam ser reorientados de modo a se concentrar na igualdade, ou seja, na redução da desigualdade social em todas as suas manifestações. Em uma região caracterizada pelo maior nível de desigualdade do mundo (embora isso na verdade diga respeito mais à América Latina do que ao Caribe anglófono) o objetivo não pode, nem deve, ser outro. Como esse esforço não está relacionado aos padrões de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que a região busca formas mais estáveis e mais dinâmicas – e portanto mais competitivas – de crescimento econômico, deve também buscar uma forma de desenvolvimento mais integradora socialmente e sustentável em termos ambientais. E por último, mas não menos importante, tal esforço deve ser associado a um esforço determinado pela criação de uma malha social que permita o desenvolvimento de sociedades mais integradas. São objetivos abrangentes e, o mais importante, refletem prioridades diferentes das que serviram de base para a estabilização macroeconômica e a liberalização das economias da região, embora também busquem manter os resultados positivos desses processos. Não são desafios fáceis de vencer, tampouco estão livres de restrições e contradições. Por isso, e por acreditarmos firmemente que só é possível construir este tipo de edificação dentro de uma estrutura de sociedades mais democráticas e com o fortalecimento da cidadania, os problemas a serem abordados terão necessariamente soluções diferentes em diferentes contextos nacionais. Em tais cir-

cunståncias, deve-se encarar a diversidade como uma virtude, e qualquer tentativa de impor modelos uniformes, universalmente válidos, seria imprópria. A diversidade torna-se ainda mais importante se considerarmos que nossa região também é heterogenea em termos de tamanho, estágio de desenvolvimento e pontos fortes e fracos das instituioes economicas, políticas e sociais.

Igualdade, desenvolvimento econômico e cidadania, portanto, são os três elementos em torno dos quais giram os complexos desafios que a região enfrenta. É deles que trata este livro. As duas próximas seoes apresentam em linhas gerais o contexto para a discussão que se segue: o ambiente externo criado pelo processo de globalizaao e a estrutura de referência ética para esta análise, que se deriva do conceito de direitos humanos. Essa discussão leva, inevitavelmente, a uma consideraao da natureza integral do desenvolvimento.

## B. O AMBIENTE MUNDIAL: GLOBALIZAAO

O conceito de globalizaao pode ser definido de diversas maneiras, mas todas elas têm a ver com a crescente influência que os processos economicos, sociais e culturais na esfera internacional têm sobre esses mesmos processos nos níveis nacional ou regional. Obviamente, este não é um processo novo, mas sim bastante antigo. Entretanto, as mudanças radicais em termos de tempo e espaao provocadas pela revoluao nas comunicaoes e na informaao tendem a lhe conferir novas dimensões que representam rupturas qualitativas em relaao ao passado.<sup>5</sup> As mudanças no equilíbrio de poder que surgiram com o fim da guerra fria também deram origem a diversos elementos novos.

Uma das dimensões mais importantes deste processo, à qual normalmente não prestamos muita atenao, é a disseminaao gradual de valores e idéias, como direitos humanos, desenvolvimento social, igualdade entre os sexos, respeito pela diversidade racial e cultural, proteao ambiental e outros princípios com os quais houve algum compromisso nas conferências mundiais das Naoes Unidas. Entretanto, o desenvolvimento dessa ampla agenda social e ambiental não se fez acompanhar por um fluxo correspondente de recursos

---

<sup>5</sup> Castells (1996) oferece uma das descrioes mais completas dessas tendências globais.

internacionais necessários para sustentar sua implementação, pelo estabelecimento da estrutura institucional internacional necessária ou até pelo compromisso, por parte dos países signatários, de aplicar as políticas nacionais de modo a cumprir a agenda.

No nível econômico, a dimensão mais importante é a globalização incompleta dos mercados (CEPAL, 1996a). Este processo resulta das mudanças tecnológicas mencionadas anteriormente, do crescente escopo global das estratégias de produção e marketing das grandes corporações transnacionais (o desmembramento das cadeias de valor que hoje permite realizar diferentes etapas de produção em locais distantes um do outro) e da interação de todos esses elementos com as mudanças institucionais que os acompanharam. Entre essas mudanças estão os processos de liberalização comercial e financeira dos quais, em vários graus, todos os países participaram, e o reforço dos mecanismos de comércio multilateral através da criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), que estendeu os princípios da liberalização do comércio de bens ao de serviços e definiu normas internacionais referentes aos direitos de propriedade intelectual. Ainda não foram definidas regras e disciplinas multilaterais semelhantes para a liberalização dos mercados de capital, que também ocorreu em larga escala. Um certo grau de globalização também ficou evidente no mercado para mão-de-obra especializada, mas a exceção mais marcante a essa tendência geral à globalização dos mercados foi a manutenção de rígidas restrições nacionais que limitam a mobilidade da força de trabalho.

Na área da tecnologia, como também é o caso do comércio de bens e serviços, a globalização do mercado certamente gera oportunidades de os países em desenvolvimento embarcarem nas estratégias de desenvolvimento destinadas a aproveitar as possibilidades oferecidas pela maior participação na economia mundial. Desse ponto de vista, o crescimento contínuo do comércio internacional e o reforço das regras multilaterais e os mecanismos de acordos em disputas sob a égide da OMC são passos positivos. Podemos dizer o mesmo do regionalismo, se o termo for entendido no sentido positivo descrito pela CEPAL, "regionalismo aberto" (CEPAL, 1994a). Entretanto, esses processos positivos são prejudicados pela liberalização incompleta das economias industrializadas devido à gama considerável de

medidas protecionistas que continuam sendo aplicadas ao redor do mundo e à oferta excessiva de alguns tipos de bens, especialmente matérias-primas. Os países desenvolvidos também enfrentam o desafio de modificar suas políticas de desenvolvimento e definir os mecanismos institucionais exigidos pela OMC; a execução de tais tarefas é comprovadamente difícil e pode implicar restrições ainda maiores do que seria aconselhável.

O desenvolvimento explosivo dos mercados financeiros mundiais gerou oportunidades financeiras e de *hedge*; porém, ao mesmo tempo, lançou luz sobre os imensos problemas causados pela assimetria existente entre as dinâmicas forças de mercado e as fracas estruturas conceituais institucionais em vigor para regulamentá-las.<sup>6</sup> A coexistência de um processo de globalização financeira com políticas macroeconômicas nacionais que continuam sendo criadas com base em interesses e condições nacionais gera tensões consideráveis para os países em desenvolvimento; além disso, tais países estão sujeitos à incerteza associada às políticas macroeconômicas adotadas pelos países industrializados, que não internalizam totalmente seus efeitos sobre o resto do mundo e carecem dos mecanismos de coordenação necessários para garantir sua coerência geral. Essa situação se agrava ainda mais com os problemas existentes no mercado financeiro como tal, particularmente sua volatilidade e o contágio, que tanto impacto tiveram nos países latino-americanos e caribenhos durante a década de 1990. Esses fenômenos são associados à incapacidade do mercado de estabelecer uma distinção precisa entre os diversos tipos de devedores, o que deu origem ao “efeito dominó” que observamos com tanta frequência no mercado financeiro, tanto durante as épocas de expansão quanto (e em especial) em épocas de crises econômicas.

A instabilidade financeira é apenas uma das manifestações da crescente assimetria entre o dinamismo dos vários mercados e a ausência de um grau suficiente de governança econômica no mundo hoje. A extrema concentração econômica que predomina em todo o mundo é outra, assim como as muitas tensões distributivas geradas pela globalização entre os países e dentro deles.<sup>7</sup> Entre outros fenô-

---

<sup>6</sup> Ver Nações Unidas (1999a), CEPAL (1999a), CNUCD (1998) e Ocampo (1999a).

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, CNUCD (1997), PNUD (1999), Cornia (1999) e Rodrik (1997).

menos, a situação reflete os altos níveis educacionais e de conhecimentos exigidos pelos mercados e tecnologias globais; tal situação impõe duas ameaças: a de que os que não estão tão bem preparados sejam deixados de lado, e, como resultado, a de que o uso de tais tecnologias e a criação de novos conhecimentos possam se concentrar cada vez mais nas mãos de um número reduzido de países, grupos sociais e empresas. Este processo implica ameaças antigas e novas à segurança dos povos do mundo em consequência da deterioração dos sistemas de proteção existentes – dos que atuam dentro da família aos administrados pelo Estado.

O caminho trilhado pela globalização dos mercados também lança luz sobre a incompletude e assimetria da agenda de políticas que a acompanha. Essa assimetria sem dúvida é um reflexo da assimetria existente nas estruturas organizacionais dos vários atores internacionais envolvidos nos debates atuais. Estão sendo tomadas medidas vigorosas em algumas direções: livre-comércio (ainda que com limitações em algumas áreas), mobilidade de capital e proteção legal dos direitos de propriedade intelectual e investimentos. Entretanto, outras questões importantes relacionadas à igualdade estão sendo deixadas de lado: o desenvolvimento de mecanismos para garantir a coerência global das políticas macroeconômicas das economias centrais; a mobilidade internacional da mão-de-obra; acordos internacionais para garantir a tributação apropriada e evitar a evasão fiscal; a mobilização de recursos para compensar países e setores da sociedade que tendem a ficar para trás no processo de globalização; e o estabelecimento de normas antitruste e códigos de conduta para corporações transnacionais. Para usar a linguagem empregada nos debates financeiros mais recentes, tudo isso ressalta a necessidade de se criar uma nova “arquitetura” econômica internacional que seja adequada à nova era da globalização e que se baseie em uma ampla agenda e em um processo de negociação representativo.

Os problemas de governança internacional existentes certamente não estão relacionados apenas às questões econômicas, mas também a questões sociais e ambientais, e apontam para um problema profundamente enraizado: o contraste entre as questões globais e os processos políticos locais. Tal contraste implica, em particular, que

nenhum dos mecanismos decisórios no nível global oferece uma maneira de garantir a representação adequada dos interesses dos países e setores sociais menos poderosos nos processos de tomada de decisão. Isso gera tensões que se tornaram bastante aparentes. Significa também que as esferas de realizações abertas à ação democrática envolvendo cidadania continuam confinadas aos níveis nacional e (talvez cada vez mais) local.<sup>8</sup> Na verdade, essa é hoje a mais importante faceta remanescente do conceito de nacionalidade no mundo. Ao mesmo tempo, porém, em termos das dificuldades enfrentadas pelas nações do mundo, a globalização intensifica as tensões existentes entre as demandas da cidadania, que aumentaram com o advento da democracia, e as limitações da liberdade de ação geradas pela globalização. Essa tensão atua em conjunto com outras prevalentes hoje no mundo, particularmente a tensão existente entre a visão gerada pelas comunicações modernas, que prometem uma integração simbólica com o resto do mundo, e as limitações de uma forma mais “material” de integração, ou seja, a falta de acesso às oportunidades geradas pelos padrões nacionais e internacionais de desenvolvimento.

O presente estudo não analisa os processos globais como tais, mas leva em consideração sua influência na geração de oportunidades, bem como as restrições e as possíveis fontes de risco. Portanto, explora de que maneiras as políticas públicas nacionais e locais – e, em alguns casos, regionais e sub-regionais – podem transformar essas oportunidades a seu favor e, simultaneamente, abordar os riscos impostos pelo processo de globalização.<sup>9</sup> Leva em conta também as limitações sobre a eficácia de determinadas políticas impostas pelo meio externo e pelas provisões de acordos unilaterais recentes. Tais limitações, porém, não devem ser vistas simplesmente como um fato consumado, mas sim como um chamado à ação or-

---

<sup>8</sup> Certamente estão surgindo esferas de ação global pela cidadania, como mostra a participação de representantes da sociedade civil nas conferências mundiais das Nações Unidas, em debates mundiais sobre o meio ambiente e nas conversas sobre comércio (por exemplo, a participação de membros da sociedade civil na estrutura da reunião ministerial da Área de Livre Comércio das Américas realizada em Toronto, Canadá, em 1999, e os confrontos em torno da conferência da OMT realizada no mesmo ano em Seattle).

<sup>9</sup> Para usar o termo empregado em uma análise publicada há uma década, analisa o desenvolvimento “de dentro para fora” (Sunkel, 1991).

questrado por parte de governos e setores sociais dos países da região a fim de influenciar a direção para a qual tais medidas estão nos levando e tomar as atitudes, nos níveis regional ou sub-regional, consideradas adequadas.

### C. A ESTRUTURA DE REFERÊNCIA ÉTICA: DIREITOS HUMANOS E IGUALDADE

Apesar dos esforços empreendidos pelos países da região, os resultados dos novos padrões de desenvolvimento têm sido insatisfatórios em termos econômicos e, em especial, em termos sociais e ambientais. Para grande parte da população, essa situação se agrava ainda mais pelo fato de os indivíduos muitas vezes não conseguirem exercer seus direitos como cidadãos. No nível jurídico e político, isso se manifesta em uma igualdade fundamental em termos do acesso ao sistema judicial e na não-participação da população nos processos decisórios políticos. Nas esferas econômica e social, assume a forma da desigualdade de oportunidades, instabilidade no emprego, baixa renda, barreiras à mobilidade social (particularmente para as mulheres), desrespeito à diversidade racial e cultural, e falta de proteção em casos de infortúnio. Portanto, o desafio mais crucial com o qual a região se confronta no limiar deste novo século é a criação de sociedades mais igualitárias. Este deve ser o parâmetro básico para se medir a qualidade do desenvolvimento.

Entretanto, a desigualdade não é, de maneira alguma, apenas uma característica do atual estágio de desenvolvimento. Ao contrário, esteve presente na maior parte dos modelos de desenvolvimento que predominaram ao longo do tempo na América Latina e, em menor extensão, no Caribe anglófono. Essa situação é um reflexo de estruturas econômicas, sociais, sexuais e raciais altamente segmentadas que se reproduzem de uma geração à outra por meio de diferentes mecanismos. Os efeitos dos padrões de distribuição altamente desiguais, tradicionais na região, intensificaram-se devido a inúmeros fatores durante as últimas décadas: os efeitos dos programas de ajuste macroeconômico, sobretudo durante a crise da dívida, que ocasionaram uma piora da distribuição de renda em alguns países; a crescente heterogeneidade estrutural dos setores de produção como re-

sultado das reformas implementadas; e as crescentes demandas educacionais dessa era da globalização e do conhecimento – uma esfera em que nossa região certamente ficou para trás.

Se quiserem realmente superar essas sérias preocupações com a desigualdade, os países terão que concentrar seus esforços no combate aos mecanismos de reprodução da pobreza e da desigualdade de uma geração à outra. Tais esforços deveriam se concentrar nos quatro principais canais de transmissão – educação, emprego, distribuição de riqueza e padrões demográficos – e nas barreiras criadas pela discriminação sexual e racial, que se somam aos efeitos desses fatores. No contexto desses esforços, educação e emprego são as duas “chaves-mestras”. Propiciar o acesso à educação e ao conhecimento e à informação em geral é a melhor maneira de desenvolver estruturas conceituais mais igualitárias que possam servir como base para combater a desigualdade em subsistemas mais estratificados, como o mercado de trabalho e a distribuição de poder. O emprego, por outro lado, é o principal mecanismo de geração de renda na grande maioria das famílias, bem como um mecanismo para integração social e desenvolvimento pessoal.

É importante também tomar medidas que melhorem a distribuição de ativos, em particular proporcionando às famílias mais pobres maior acesso à habitação (pois isso e capital humano são os maiores ativos para a maioria das famílias) e fornecendo às micro e pequenas empresas, rurais e urbanas, maior acesso aos fatores de produção (crédito, tecnologia, treinamento, habilidades gerenciais e terra). No caso dos empreendimentos rurais, é necessário providenciar também uma infra-estrutura comparável à desfrutada pelas empresas urbanas. É preciso também adotar medidas que reduzam a alta taxa demográfica de dependência que ainda caracteriza as famílias mais pobres nos países onde a transição demográfica está apenas começando.

Nas sociedades caracterizadas por profundas desigualdades, o primeiro passo é tomar medidas que garantam a maior igualdade de oportunidades, tarefa esta, em si, altamente complexa. Isso ocorre porque os pobres não estão nessa posição devido a um único fator, mas sim devido a uma combinação de fatores. Conseqüentemente, um programa que aborde qualquer desses fatores isoladamente (por

exemplo, ensino público gratuito), talvez não consiga sequer atingir seu objetivo setorial, pois outros fatores podem impedir que os indivíduos em questão aproveitem inteiramente a oportunidade que lhes está sendo oferecida. Por isso a conquista da igualdade de oportunidades requer uma abordagem integral, juntamente com medidas diferentes para pessoas diferentes ou que se encontrem em situações diferentes. E mais: uma vez alcançada a igualdade de oportunidades, é preciso ter o cuidado de garantir sua manutenção. Na verdade, mesmo quando o mérito determina a mobilidade, no longo prazo a ascensão e queda social podem levar à desigualdade de oportunidades. Além disso, se a sociedade não tiver fornecido oportunidades adequadas a uma grande parcela da população desde cedo na vida desses indivíduos, será praticamente impossível recuperar grande parte do terreno perdido, mesmo que daí em diante a sociedade consiga bloquear a transmissão, de uma geração à outra, das desigualdades que teriam limitado as oportunidades abertas a seus filhos. Daí a necessidade de políticas que compensem as desigualdades que surgem ao longo da vida, bem como as desigualdades de oportunidade. Além disso, a igualdade – e a conseqüente redução da segmentação social por nível de renda, sexo, grupo racial ou algum outro fator – deve ser vista como um objetivo em si, como a expressão genuína de um princípio coletivo básico, enquanto os sistemas de organização econômica (tanto a atividade privada quanto o mercado, bem como a intervenção governamental) são ferramentas para a concretização de objetivos sociais mais amplos, em vez de serem objetivos em si.

Se a construção de sociedades mais igualitárias for definida como a meta essencial do desenvolvimento, os direitos civis e políticos – que incluem os direitos individuais ao exercício da autonomia em relação ao poder do Estado e à participação nos processos decisórios públicos, bem como os direitos econômicos, sociais e culturais que se baseiam nos valores de igualdade, solidariedade e não-discriminação – se tornam, então, o foco principal. Esses grupos de direitos são universais, indivisíveis e interdependentes. Embora os estatutos legais que governam aspectos como a natureza, proteção e possibilidade de exercer direitos civis e políticos, e direitos econômicos, sociais e culturais possam ser diferentes, todos eles fazem parte de um conceito amplo

dos direitos fundamentais do indivíduo. Conseqüentemente, a não ser que se avance na promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais, os próprios direitos políticos e civis, conquistados com tanto esforço, podem se tornar inúteis para os setores da população de baixa renda, baixo nível de escolaridade e menos informados. Pobreza e incapacidade ou impossibilidade de participar de ações pela cidadania geralmente andam de mãos dadas. De fato, são esses dois conjuntos de direitos que formam a verdadeira estrutura de referência ética para as políticas econômica e social, e para a administração das questões políticas.

Dado o importante avanço realizado durante a última década na promoção dos direitos civis e políticos, e sua íntima relação com a igualdade, vivemos hoje um momento importante para priorizarmos os aspectos sociais da cidadania na região. Hoje, os países da América Latina e do Caribe estão em processo de consolidação de suas democracias políticas, onde ocorrem o crescimento e a disseminação de uma cultura democrática que sustenta os direitos civis e políticos. Sendo assim, não é surpresa que o foco da atenção tenda a se desviar para as garantias dos direitos à igualdade. Esses direitos são voltados para o estabelecimento de uma forma ampliada de cidadania na qual, além de verem garantido o respeito aos seus direitos civis e políticos, os cidadãos possam desfrutar de seus direitos sociais e culturais (CEPAL/IIDH, 1997).

Embora exista um consenso geral dentro da comunidade internacional quanto ao fato de esses direitos formarem um todo indivisível, sua indivisibilidade torna-se uma questão muito mais complexa quando se trata da aplicação prática do conceito. Garantir direitos econômicos, sociais e culturais é tão difícil quanto impedir a violação dos direitos políticos e civis de indivíduos e comunidades. Assegurar a obtenção do "direito de cada um a um padrão de vida adequado para si e sua família, inclusive alimentação, roupas e habitação adequados, e a melhoria contínua das condições de vida" (artigo 11 da Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) transcende a esfera ética, cultural, política e institucional da sociedade e tem um impacto econômico direto em termos da geração e alocação de um estoque suficiente de recursos. É bom não esquecer que o reconhecimento político da existência de direitos econômicos, so-

ciais e culturais, em si, não cria riqueza, tampouco distribui recursos inexistentes. A implementação desses direitos precisa ser compatível, em particular, com o nível de desenvolvimento obtido e com os princípios fiscais definidos em cada sociedade; caso contrário, eles poderiam criar expectativas irrealistas ou desequilíbrios macroeconômicos que, por outras vias, poderiam ferir os próprios setores sociais que almejam proteger. Igualdade, nesse sentido, deve ser entendida como a definição de metas em áreas específicas realmente factíveis para a sociedade, considerando-se o grau de desenvolvimento existente. Em outras palavras, o ponto de referência é o que realmente se pode alcançar.

O valor dos direitos econômicos, sociais e culturais está no fato de que eles estabelecem um regime institucional e legal que ajuda a conferir perspectivas políticas que são então incorporadas aos objetivos coletivos e, portanto, aos processos decisórios econômicos e políticos que possibilitarão a concretização das necessidades dos cidadãos e diminuirão as desigualdades. O reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais pode proporcionar aos cidadãos de todo e qualquer país da região um conjunto de habilidades que lhes permitirá ter acesso, em um dado nível de competitividade, a redes através das quais poderá haver troca de ativos. Essas habilidades também promoverão uma forma moderna de cidadania que permitirá a todos serem verdadeiros atores sociais com poderes de autodeterminação, capacidade de defender interesses e fazer exigências, e capacidade de exercitar por inteiro seus direitos coletivos e individuais legalmente reconhecidos.

Nas últimas décadas, a proteção ambiental passou a ser considerada um direito e foi incorporada à Constituição de diversos países da região. Durante a década de 1990, realizaram-se avanços representativos em termos do desenvolvimento do conceito de justiça ambiental com base no princípio de que as políticas e os programas ambientais precisam amortecer impactos substancialmente diferentes sobre grupos sociais diferentes e deveriam compensar retroativamente os danos provocados pela poluição no passado. Segundo esse mesmo princípio, alguns países hoje seguem o princípio de que as comunidades devem ser consultadas quanto às atividades econômicas que podem afetar o ambiente onde vivem.

## D. O CARÁTER INTEGRAL DO DESENVOLVIMENTO

O principal objetivo da conquista de níveis mais elevados de bem-estar para a população como um todo só poderá ser atingido se os países avançarem na consolidação de economias dinâmicas e competitivas, capazes de vencer os desafios impostos pelo mundo globalizado. Neste sentido, igualdade e desenvolvimento econômico (inclusive a dimensão do desenvolvimento sustentável) fazem parte de uma única estratégia integral e estão associados a um conjunto complexo de inter-relações. É impossível alcançar o desenvolvimento social apenas com base em políticas sociais, assim como também é impossível garantir a concretização de objetivos sociais com base em políticas de crescimento econômico, sem referência à política social. Entre os elementos que associam as políticas social e econômica estão a geração de renda e de empregos; a estabilidade do crescimento econômico; a necessidade de superar as heterogeneidades produtivas, tanto as herdadas quanto as recém-criadas, através de políticas para aumentar a contribuição das pequenas empresas para o desenvolvimento; e a possibilidade de canalizar uma quantidade maior de recursos para o desenvolvimento do capital humano, as redes de segurança social ou programas abrangentes de combate à pobreza coerentes com uma sólida política fiscal. Em todos esses aspectos, os padrões de desenvolvimento social não são neutros do ponto de vista social; portanto, é possível buscar e promover eles sociais mais eficazes que também aumentem o impacto da política social. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento social, a redução das desigualdades e a eliminação da discriminação criam condições favoráveis para o desenvolvimento econômico através do investimento em capital humano e da construção de uma variedade de formas de capital social que aumentem a competitividade sistêmica das economias da região.

As questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social também estão interligadas às questões associadas ao desenvolvimento sustentável. Essa forma de desenvolvimento levanta problemas que, antes de tudo, estão relacionados à igualdade, sobretudo à igualdade intergeracional, dentro do contexto no qual os interesses da geração futura não são levados em consideração nos processos decisórios públicos. Existem também aspectos da igualdade

intergeracional que não podem ser negligenciados: os setores de baixa renda muitas vezes são os mais afetados pela poluição, pois carecem dos meios econômicos para se proteger dela; os camponeses pobres têm que trabalhar nos ecossistemas rurais mais degradados; e a pobreza em si, em muitos países, é um dos fatores por trás da expansão da fronteira agrícola que causa sérios danos ambientais. O desenvolvimento sustentável também levanta problemas com relação à eficiência econômica, especialmente porque, no longo prazo, a prevenção é, de longe, a forma economicamente mais eficiente de conservação ambiental. Além disso, muitos tipos de danos ambientais são permanentes e, portanto, constituem perdas de capital natural insubstituível.

Além disso, a cidadania não é apenas um direito que contribui para o bem-estar das pessoas; é também o meio mais eficaz de garantir que os objetivos sociais do desenvolvimento sejam levados em consideração nos processos decisórios públicos. Portanto, contribui para a criação de uma estrutura conceitual social e politicamente estável para a promoção do desenvolvimento econômico. Na verdade, no mundo globalizado de hoje, coesão social e estabilidade política são vistas, cada vez mais, como uma fonte de competitividade internacional.

O conceito desenvolvimento integral envolve mais do que simplesmente a complementaridade de políticas de governança social, econômica, ambiental e democrática, por um lado, e de capital humano, bem-estar social, desenvolvimento sustentável e cidadania, por outro. Na verdade, incorpora o significado básico de desenvolvimento. Em outras palavras, em um processo de desenvolvimento integrado, não se pode sacrificar as pessoas ou seu hábitat natural em nome do crescimento econômico. Ao contrário: o progresso e o crescimento devem se traduzir, cada vez mais, na maior satisfação das necessidades existentes. Isso significa que o desenvolvimento não deveria ter como objetivo apenas satisfazer as aspirações de uma melhor qualidade de vida para as pessoas. Deve também buscar criar um clima social e humano de maior segurança e confiança mútuas, consolidar um sistema político democrático que proporcione maior participação do público no governo e nos processos decisórios, aumentar o bem-estar dos indivíduos com menos acesso aos benefícios da

sociedade moderna, originar empreendimentos coletivos nos quais os cidadãos se comprometam com a sociedade e se sintam parte dela, e proteger e aperfeiçoar o hábitat natural das pessoas que vivem nele hoje e para as que nele viverão amanhã. São esses os processos que tornam o desenvolvimento um fenômeno integral.

O conceito de desenvolvimento integral sempre esteve no âmago das propostas da CEPAL, ao longo de sua história, tendo sido também o ponto de partida para as propostas formuladas pela Comissão no início da década de 1990 (CEPAL, 1990, 1992a, 1992b, 1994b). Com o passar do tempo, a compreensão da importância desse conceito aumentou e há tempos se reflete em muitas perspectivas de desenvolvimento que têm muito em comum com a visão de desenvolvimento defendida pela CEPAL,<sup>10</sup> como o conceito de desenvolvimento humano (PNUD, 1994) e, mais recentemente, o de “desenvolvimento como liberdade” (Sen, 1999).

---

<sup>10</sup> Uma das primeiras dessas expressões foi a distinção traçada entre crescimento e desenvolvimento que permeou os debates regionais durante algum tempo.



# O legado da década de 1990

EM ALGUNS PAÍSES LATINO-AMERICANOS, a implementação de reformas estruturais destinadas a abrir as economias à competição estrangeira e a permitir a maior participação do setor privado no desenvolvimento iniciou-se na década de 1970. O ritmo do processo diminuiu durante o início da década de 1980 mas, em meados da mesma década, readquiriu forças e se ampliou à região como um todo. Consolidou-se durante a década de 1990, embora os esforços nas áreas de comércio, finanças, mão-de-obra, seguridade social e reforma do Estado tenha ocorrido em ritmos diferentes em diversos países da região.<sup>1</sup> A partir de meados da década de 1980, realizaram-se esforços também para restaurar o equilíbrio macroeconômico nacional. Entretanto, programas de estabilização macroeconômica e de reformas estruturais não são o único legado que a região leva para o século XXI. Existem também fatores estruturais profundamente arraigados em sua história, alguns efeitos da crise da dívida que ainda não foram inteiramente superados e outros processos sociais e políticos. Além disso, os países da região, em sua própria natureza, apresentam enormes diversidades em termos de tamanho, estrutura e grau

---

<sup>1</sup> Consulte uma comparação quantitativa das reformas em Lora (1998) e Morley, Machado e Pettinato (1999).

de desenvolvimento, bem como em termos dos pontos fortes e fracos de suas instituições econômicas, políticas e sociais.<sup>2</sup>

## A. DESEMPENHO MACROECONÔMICO, INTEGRAÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL E MUDANÇAS NOS PADRÕES DE PRODUÇÃO

### 1. Desempenho macroeconômico

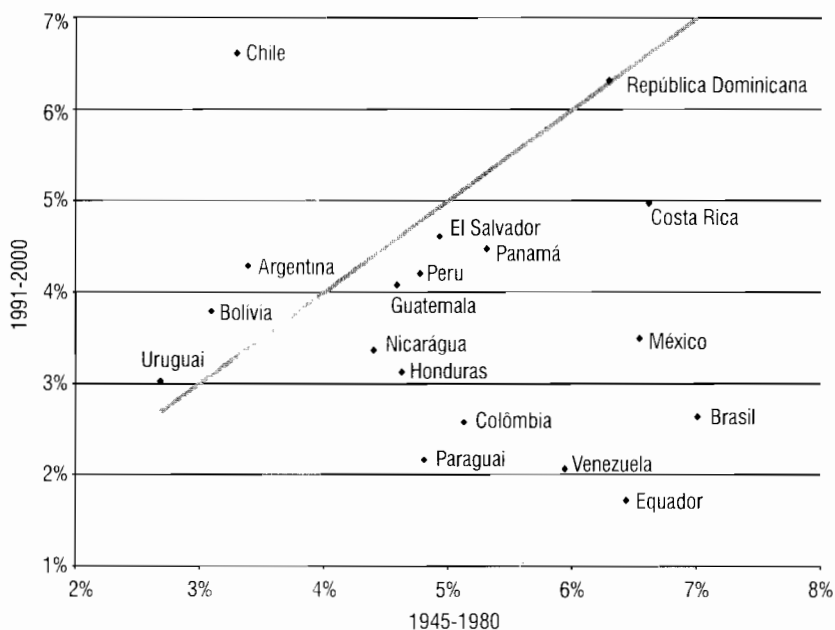
O desenvolvimento econômico que mais se destacou na década de 1990 foi a renovação do crescimento em um contexto de maior preocupação com os desequilíbrios macroeconômicos nacionais. O crescimento renovado ficou especialmente evidente na América Latina, onde o produto interno bruto (PIB) cresceu a uma taxa média superior à vigente na década anterior (3,2% ao ano entre 1990 e 2000, comparados a 1,0% na década de 1980 ou, em termos *per capita*, 1,6% versus -0,9%), um padrão que caracteriza a maior parte dos países da região. Isso se aplica também ao Caribe, embora o crescimento tenha sido mais lento (2,0% na década de 1990 comparados a 0,1% durante a década de 1980) e uma redução na taxa de crescimento em um grupo maior de países. A maior preocupação com os desequilíbrios macroeconômicos nacionais refletiu-se não apenas no fato de os déficits fiscais terem sido reduzidos, em média, a uma faixa entre 1% e 2% do PIB (embora com algumas exceções, e um aumento durante a crise recente), mas também no fato de a inflação na América Latina ter se estabilizado em seus níveis mais baixos em meio século, permanecendo a uma taxa anual de 10% ou menos desde 1997 e tendo sido reduzida a um percentual de um só dígito na maior parte dos países. À luz dos importantes desequilíbrios fiscais que caracterizaram as economias da América Latina desde finais da década de 1970, e dada a longa história inflacionária de diversos deles, sobretudo na América Latina, esses avanços são muito importantes. Traduziram-se em maior

---

<sup>2</sup> CEPAL (2001) apresenta uma avaliação mais abrangente da década. Para consultar as descobertas de um projeto da CEPAL no longo prazo sobre o impacto da reforma estrutural na América Latina e no Caribe, ver (Stallings e Peres, 2000; Mogueillansky e Bielschowsky, 2000; Katz, 2000a; Morley, 2000; Weller, 2000).

confiança nas autoridades macroeconômicas da região, embora não tenham proporcionado estabilidade aos fluxos de capital.

No entanto, a taxa média de crescimento na região ainda é muito baixa para eliminar a defasagem que a separa dos países mais desenvolvidos: está também abaixo da taxa considerada adequada pela CEPAL e necessária para superar o grave problema da pobreza que aflige a região. Este crescimento também foi significativamente mais lento do que o da América Latina entre 1945 e 1980, ou seja, 5,5% por ano ou 2,7% *per capita*. É o que acontece mesmo quando a comparação baseia-se em médias simples (4,9% e 2,1%, respectivamente), a fim de isolar o efeito dos maiores países da região, Brasil e México, cujo crescimento econômico na década de 1900 ficou muito abaixo das taxas históricas.<sup>3</sup>



Fonte: CEPAL

FIGURA 1.

*Crescimento médio do produto interno bruto*

<sup>3</sup> As taxas de crescimento médias simples da América Latina na década de 1990 foram de 3,4% para o PIB e de 1,3% para o PIB *per capita*.

O fato, em si, de a taxa de crescimento ter diminuído em comparação com os padrões de crise da dívida anteriores levanta algumas questões: será que as reformas tiveram o forte poder positivo sobre o crescimento econômico que alguns analistas acreditam? Segundo um estudo realizado recentemente pela CEPAL (Stallings e Peres, 2000), os efeitos realmente foram positivos, mas apenas moderadamente.<sup>4</sup> De qualquer forma, dada a variedade de experiências nos diferentes países em termos da intensidade das reformas, as diferentes políticas macroeconômicas que as acompanham e o resultado geral dessas políticas, é difícil fazer inferências simples sobre o impacto das reformas.

A tendência da taxa de investimentos corrobora essas observações. Embora de um modo geral a taxa de investimentos tenha se recuperado, somente em 1997 e 1998 a média simples (que reflete melhor as melhorias na força relativa do acúmulo de capital nos países menores) alcançou níveis comparáveis aos da década de 1970 (ver Figura 2). A taxa de investimentos ponderada, entretanto, permaneceu abaixo dos níveis da década de 1970. Além disso, a relação capital-produto marginal foi muito mais alta na década de 1990 (6,6 *versus* 4,8), o que mostra que o ritmo de investimentos foi menos eficaz na promoção do crescimento econômico (ver Figura 3A).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Segundo este estudo, é impossível separar o impacto das reformas do impacto da estabilização macroeconômica e das mudanças no meio externo. Com relação aos efeitos da reforma sobre investimentos, consulte Moguillansky e Bielschowsky (2000) e, com relação à produtividade, consulte Katz (2000a). Essas conclusões diferem das dos estudos anteriores (entre eles, em relação à América Latina, BID, 1997). CNUCD (1999a) e Rodrick (1999) também levantam questões quanto aos efeitos da reforma.

<sup>5</sup> Observe que, segundo a Figura 2.3A, a taxa de investimento na década de 1990 foi semelhante ou superior às taxas predominantes nas décadas de 1950 e 1960 no que diz respeito à média simples e à média ponderada. No entanto, a comparação em termos da relação capital-produto marginal é muito menos favorável, pois, nas décadas anteriores, os níveis mais baixos de investimentos foram acompanhados por índices mais altos de crescimento econômico.

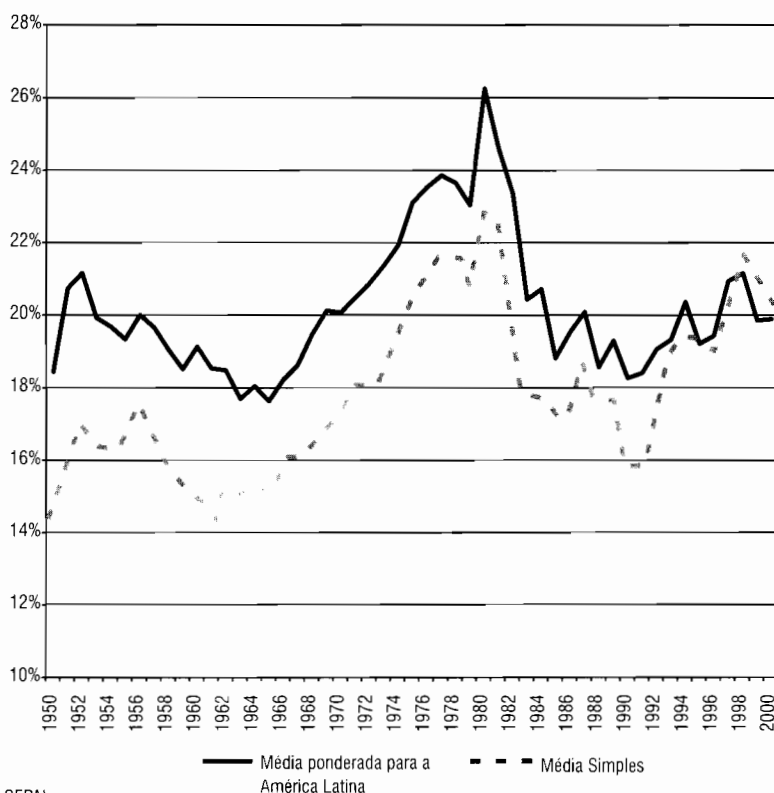
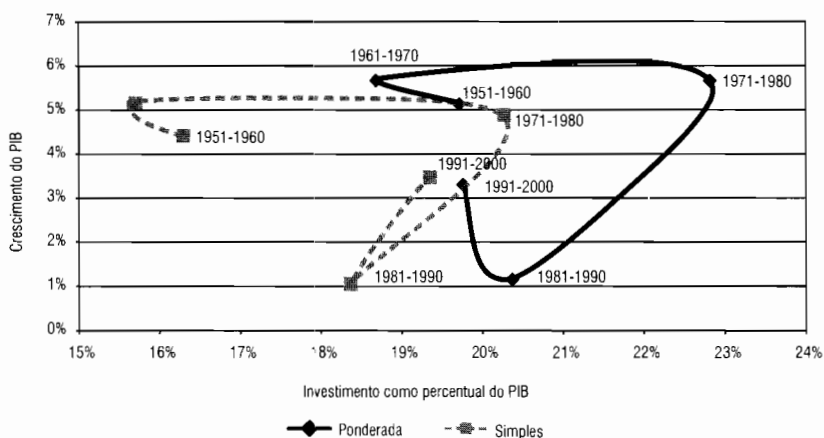


FIGURA 2

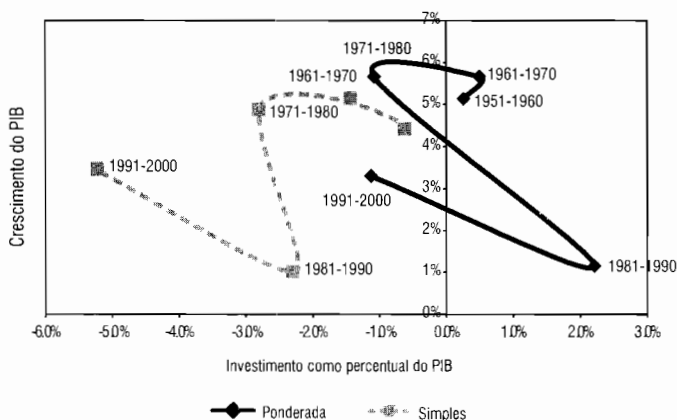
*Investimento em capital fixo como percentual do produto interno bruto*

O ciclo macroeconômico também reflete uma dependência do mercado em relação aos altos e baixos do financiamento externo. À luz das mudanças nos fluxos de capital, podemos identificar dois estágios inteiramente diferentes na última década. O primeiro caracterizou-se por um aumento notável no influxo de capital para a região, o que facilitou a aplicação de programas antiinflacionários bem-sucedidos em diversos países e a implementação de reformas estruturais. A mudança favorável nos fluxos de capital e o sucesso dos programas de combate à inflação, ao lado da capacidade de produção inicialmente subutilizada, foram fatores fundamentais que contribuíram para a rápida recuperação do crescimento na região na primeira parte da década (4,1% em 1990-1994). A grande instabilidade dos fluxos de capital, que se iniciou com o chamado efeito tequila, levou a um período de

## A. Taxa de investimento em capital fixo e crescimento econômico



## B. Balança comercial e crescimento econômico



Fonte: CEPAL

## FIGURA 3

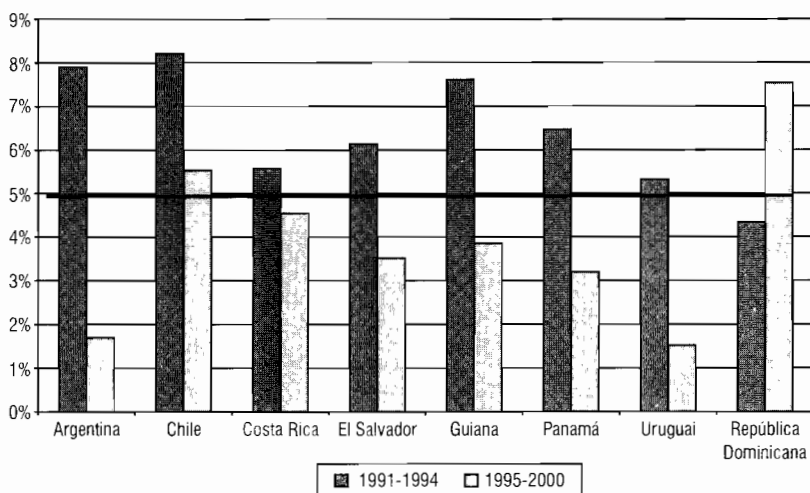
*Taxa de investimento em capital fixo, balança comercial e crescimento econômico*

menor crescimento do PIB (3,1% ao ano no período 1994-2000) e a uma acentuada instabilidade nas taxas de crescimento. Outros sinais dessa dependência em relação ao financiamento estrangeiro são a alta sensibilidade da balança comercial aos níveis de atividade comercial e a tendência a substituir a poupança doméstica pela pou-

pança externa, que é comum durante épocas de crescimento renovado associado a influxos de capital. É importante observar que as crises financeiras nacionais foram freqüentes durante a década de 1990; foi um fenômeno mundial (FMI, 1998). Tais crises absorveram recursos fiscais e quase-fiscais consideráveis em muitos países e afetaram o próprio funcionamento dos sistemas financeiros, às vezes durante períodos prolongados.

Logo depois, o rápido crescimento que alguns países experimentaram durante o início da década de 1990 diminuiu de ritmo. Foi o caso da Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guiana, Panamá e Uruguai, os sete países que haviam alcançado taxas de crescimento anuais superiores a 5% entre 1990 e 1994. Desses países, somente o Chile, que alcançou níveis especialmente altos de formação de capital na década de 1990, manteve um ritmo ligeiramente superior depois da crise tequila. Desde essa crise, só um país, a República Dominicana, aumentou sua taxa de crescimento para mais de 5% ao ano (ver Figura 4).

Podemos observar, ainda, que a administração macroeconômica não ficou imune à sensibilidade apresentada pelo crescimento eco-



Fonte: CEPAL.

FIGURA 4

*Crescimento das economias mais dinâmicas*

nômico aos fluxos de capital, à propensão a crises financeiras nacionais ou aos problemas relacionados à reestruturação produtiva mencionada anteriormente. Isso lança luz sobre determinadas contradições entre objetivos e instrumentos de políticas econômicas diferentes. Em particular, o forte viés a favor da valorização das moedas que caracterizou os períodos de grande crescimento na década de 1990 foi responsável pelos graves problemas de ajuste enfrentados em diversos países pelos setores que produzem bens e serviços comercializáveis, bem como pelos ataques especulativos que acentuaram a instabilidade e aumentaram o risco de crises financeiras. Além disso, em muitos países, a tendência a adotar políticas de crédito e monetárias pró-cíclicas, que estimulam os *booms* de empréstimos e drásticas quedas nas taxas de juros durante períodos de expansão, e acentuada contração monetária e altas taxas de juros durante crises, foi a causa subjacente a crises financeiras nacionais e ao crescimento econômico instável.

## 2. Integração à economia mundial

Durante a década de 1990, realizaram-se avanços importantes na integração dos países da América Latina e do Caribe à economia mundial. Durante a década, a região atingiu o crescimento mais rápido dos volumes reais de exportações de sua história: 8,9% ao ano entre 1990 e 1999. Na verdade, tal percentual é superior à taxa obtida pelo comércio mundial como um todo. O forte crescimento das exportações mexicanas (13,7% ao ano) explica grande parte dessa força. Na verdade, em 1999, o México foi responsável por quase metade das exportações de mercadorias latino-americanas. O Brasil, por outro lado, destaca-se pelo crescimento relativamente lento de suas exportações (3,2% ao ano), que não só foi inferior à média regional durante a década de 1990 como também à sua própria marca de desempenho durante a década de 1960. Os outros países, entretanto, apresentam forte crescimento, próximo a 8% ao ano. Mesmo assim, a parte das exportações mundiais que cabe aos países da América Latina e do Caribe permanece muito baixa, ligeiramente acima de 5%.

A diversificação de exportações ocorreu a velocidades diferentes em diferentes países e sub-regiões. O desenvolvimento que mais se

destaca é a rápida mudança na composição das exportações mexicanas, embora também tenha ocorrido grande diversificação na América Central e na República Dominicana (ver Tabela 1). No caso do México, houve um *boom* nas exportações industriais para os Estados Unidos abrangendo uma ampla gama de produtos, inclusive produtos para maquiladoras. Nos países menores, a diversificação está mais intimamente associada ao desenvolvimento de uma indústria de montagem voltada para o mercado dos Estados Unidos; inclui produtos manufaturados tradicionais (particularmente roupas) e, cada vez mais, produtos eletrônicos. Dado o maior peso dos produtos de montagem em termos de valor agregado, tanto a taxa de crescimento quanto o grau de diversificação das exportações foram menos pronunciados. A mudança na composição das exportações foi mais lenta no Brasil – que também possui uma estrutura de exportação altamente diversificada – e especialmente no resto da América do Sul, onde *commodities*, produtos manufaturados tradicionais e produtos que fazem uso intensivo de recursos naturais ainda são responsáveis por grande parte das exportações. No Caribe anglófono também não houve uma mudança representativa na composição das exportações durante essa década. Portanto, na maior parte dos países da região, o crescimento das exportações caminhou junto com a diversificação inadequada da base de exportações, tanto em termos dos produtos quanto em termos dos mercados-alvo (CEPAL, 1998d). Esses padrões de especialização significaram que embora o México e alguns países da América Central e do Caribe estejam aumentando as exportações em itens dinâmicos entre as importações para os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – ainda que, mais uma vez, as operações para montagem componham grande parte deste processo –<sup>6</sup> os países da América Latina o fizeram com mercadorias que vêm perdendo terreno em termos de compras pelos países desenvolvidos.

---

<sup>6</sup> Em ordem de importância em termos de crescimento absoluto, a participação das importações da OCDE aumentou nos seguintes setores: roupas (México, República Dominicana, Honduras, Guatemala, Costa Rica e Jamaica), indústria automobilística (México), equipamentos não-elétricos (México e Brasil), equipamentos elétricos e eletrônicos (México, República Dominicana e Costa Rica), computadores (México) e substâncias químicas e farmacêuticas (México).

TABELA 1

*Composição das exportações na América Latina e no Caribe,<sup>a</sup> 1988 e 1998*  
(Porcentuais)

Categorias	México <sup>b</sup>		Brasil		América do Sul, exceto Brasil		América Central <sup>c</sup>		Caribe anglófono <sup>d</sup>		América Latina e Caribe		Exportações intra-regionais		Exportações extra-regionais – América do Sul	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998 <sup>e</sup>	1988	1998	1988	1998
<b>Commodities</b>	<b>42,9</b>	<b>10,0</b>	<b>18,8</b>	<b>19,6</b>	<b>44,0</b>	<b>40,4</b>	<b>63,8</b>	<b>41,7</b>	<b>27,8</b>	<b>28,2</b>	<b>35,5</b>	<b>22,9</b>	<b>20,2</b>	<b>15,5</b>	<b>33,4</b>	<b>38,8</b>
Agricultura	10,7	4,1	12,2	12,4	20,9	20,3	63,2	41,0	10,4	7,7	17,2	12,3	8,0	8,6	17,5	19,9
Mineração	2,8	0,4	6,5	7,2	5,2	4,2	0,1	0,2	3,6	9,8	4,9	3,0	3,9	1,5	6,0	7,0
Energia	29,4	5,5	0,0	0,0	17,9	15,8	0,4	0,5	13,8	10,6	13,4	7,6	8,4	5,3	9,9	11,9
<b>Bens industriais</b>	<b>56,7</b>	<b>89,9</b>	<b>80,1</b>	<b>79,2</b>	<b>55,6</b>	<b>57,8</b>	<b>35,7</b>	<b>58,2</b>	<b>72,0</b>	<b>70,2</b>	<b>63,9</b>	<b>76,2</b>	<b>79,4</b>	<b>84,3</b>	<b>65,9</b>	<b>60,1</b>
Tradicionalis	10,8	20,0	29,2	28,9	20,0	21,3	23,6	31,1	19,1	21,0	21,3	22,6	17,4	26,4	25,5	23,7
Alimentos, bebidas e tabaco	3,9	2,3	16,6	16,3	11,8	12,3	12,3	13,0	10,7	11,8	11,8	8,7	6,5	12,1	15,1	14,4
Outras exportações tradicionais	6,8	17,7	12,6	12,6	8,1	9,0	11,3	18,1	8,3	9,3	9,5	13,9	11,0	14,4	10,4	9,3
Que fazem uso intensivo de recursos naturais com economias de escala substanciais	20,6	8,3	31,5	24,1	33,1	27,6	6,9	8,9	50,4	47,3	29,5	18,1	40,7	28,2	31,3	26,7
Bens duráveis para uso final <sup>g</sup>	10,2	24,0	8,7	10,7	0,8	5,1	0,2	1,1	0,3	0,1	5,4	14,2	8,7	15,4	3,9	3,2
Difusoras de progresso técnico <sup>h</sup>	15,1	37,6	10,8	15,5	1,8	3,8	5,2	17,0	2,2	1,7	7,7	21,4	12,5	14,3	5,2	6,4
<b>Outros bens</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,4</b>	<b>1,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>

Fonte: CEPAL, com base em números artificiais. Para ver uma descrição detalhada da classificação utilizada, ver CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 1996 (LC/G. 1941), Santiago, Chile, dezembro de 1996, pp. 217-225; e *Latin America and the Caribbean in the World Economy*. Edição de 1998 (LC/G. 2038-P), Santiago, Chile, março de 1999, p. 172. Publicação das Nações Unidas, Vendas No. E. 99 II. G. 3.

<sup>a</sup>Inclui os 25 países a seguir: Argentina, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Santa Lucía, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

<sup>b</sup>Desde 1992, o México inclui produtos produzidos em maquiadoras na categoria "bens". Antes, eram considerados "Serviços comercializáveis". Portanto, não podemos comparar os dados referentes a 1988 com os de 1998.

<sup>c</sup>Inclui os cinco países a seguir: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

<sup>d</sup>Inclui os oito países a seguir: Barbados, Belize, Dominico, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Suriname, e Trinidad e Tobago.

<sup>e</sup>No caso de Barbados, Belize, República Dominicana, Granada, Paraguai e Suriname, cujos dados relativos a 1998 estavam ausentes, utilizaram-se dados de 1997.

<sup>f</sup>Inclui, entre outras commodities industriais, produtos petroquímicos, papel, cimento e metais básicos.

<sup>g</sup>Inclui eletrodomésticos e veículos (e autopças), bem como operações de montagem.

<sup>h</sup>Inclui equipamentos, instrumentos e substâncias químicas, bem como a montagem desses produtos.

Um elemento importante da expansão e diversificação das exportações é o avanço significativo do comércio intra-regional associado ao fortalecimento da antiga integração econômica e os acordos de livre-comércio ou a criação de outros. O crescimento no comércio foi especialmente forte dentro dos dois principais acordos sub-regionais, o Mercosul e a Comunidade Andina, entre 1990 e 1998 (22% e 19% ao ano, respectivamente). O crescimento foi mais lento no Mercado Comum da América Central e Comunidade Caribenha (Caricom); no caso da América Central, ocorreu basicamente durante a primeira parte da década. Uma das características do comércio intra-regional que mais se destaca é a ênfase em fabricantes não-tradicionais, que também se diversificaram mais. Na verdade, se excluirmos tal comércio, a alta concentração de exportações de *commodities* pela América do Sul torna-se ainda mais aparente (ver Tabela 1). Sendo assim, um dos piores custos da crise recente foi a acentuada redução dos fluxos de comércio dentro dos grupos de integração latino-americanos, uma tendência particularmente aguda em 1999 (quase 25%).

Em termos da reestruturação produtiva no contexto dos mercados internacionais, a região vem gerando dois padrões básicos de especialização. O primeiro se distingue pelo forte crescimento das exportações de produtos industrializados com alto percentual de insumos importados, exportações essas voltadas basicamente para o mercado dos Estados Unidos. Este padrão, prevalente no México e em alguns países da América Central e do Caribe, anda de mãos dadas com fortes vínculos nacionais nos setores não-*maquila* no México, exportações agrícolas tradicionais ou um processo de diversificação das exportações agrícolas na América Central e o crescimento das exportações de serviços (especialmente turismo) no Caribe. No segundo padrão, a predominância das exportações extra-regionais de *commodities* ou produtos industriais que fazem uso intensivo de recursos naturais combina-se a um comércio intra-regional muito mais diversificado. Este é o modelo predominante nos países da América do Sul. No caso do Brasil, combina-se com alguns produtos industrializados que fazem uso intensivo de tecnologia e, no Brasil e em diversos outros países, com produtos industriais que fazem uso intensivo de mão-de-obra e uma quantidade substancial de produtos

manufaturados para os mercados domésticos. Existe também um terceiro padrão de especialização, encontrado especialmente no Panamá e em algumas pequenas economias na bacia do Caribe, onde predominam as exportações de serviços (financeiros, turismo e transportes).

A abertura das economias e o acesso renovado ao financiamento externo ocasionaram um crescimento ainda mais rápido das importações. Por esse motivo, o déficit comercial tendeu a aumentar, alcançando níveis comparáveis aos da década de 1970 (ou superiores, se estimados como médias simples). Este é um sério motivo para preocupação, pois tais déficits coincidem com taxas de crescimento econômico que estão dois ou mais pontos percentuais abaixo das registradas na década de 1970 (ver Figura 3B). Houve, portanto, uma deterioração da relação entre crescimento econômico e contas externas, que resulta tanto das mudanças estruturais causadas pela liberalização econômica quanto pela tendência à reavaliação real predominante durante a década de 1990.<sup>7</sup>

O *boom* dos investimentos estrangeiros diretos é um segundo sinal do progresso da região rumo à integração à economia mundial. O *boom* foi motivado por diversas forças, entre elas a desregulamentação dos setores que fazem uso intensivo de recursos naturais, a privatização dos setores tradicionalmente controlados pelo Estado, a aplicação dos acordos de livre-comércio ou acordos preferenciais realizados pelos países ou regiões mais industrializados (particularmente o Acordo de Livre Comércio da América do Norte e a Iniciativa da Bacia do Caribe) e a reestruturação dos setores produtivos dentro da estrutura conceitual do processo de integração regional.<sup>8</sup> Dada a instabilidade dos fluxos financeiros, os investimentos estrangeiros diretos também se tornaram o motor básico para a volta de uma situação

---

<sup>7</sup> Esta deterioração também se torna evidente quando as contas externas são avaliadas em termos da conta corrente ou da transferência líquida de recursos do exterior. Além disso, acentua-se ainda mais quando comparada com as décadas de 1950 e 1960, quando as economias da região na verdade cresceram mais rápido do que na década de 1990 e geraram superávit comercial. Consulte uma análise semelhante em CNUCD (1999a), que mostra essa deterioração em todos os países em desenvolvimento, exceto na China e, até certo ponto, em algumas outras fortes economias asiáticas.

<sup>8</sup> Ver análise dessas tendências em CEPAL (1998b).

de transferências de recursos líquidos positivos do estrangeiro, revertendo assim a característica de transferência negativa da “década perdida”. Desde 1999, entretanto, pela primeira vez em quase 10 anos, houve na região uma leve transferência de recursos líquidos (CEPAL, 1999b).

O *boom* de investimentos estrangeiros diretos nem sempre levou a um aumento da capacidade produtiva, pois incluiu um grande número de fusões e aquisições dos ativos existentes, primeiro públicos (privatizações) e, mais recentemente, privados. Nos últimos anos (1997-1999) em particular, os fluxos associados a fusões e aquisições representaram cerca de 40% dos investimentos estrangeiros diretos. O rápido crescimento desse tipo de investimento levou a um rápido aumento da participação de empresas estrangeiras na produção e vendas, especialmente em meados da década.<sup>9</sup> Outro avanço, embora envolvendo quantidades menores, foi o surgimento de uma considerável atividade intra-regional de investimentos diretos, inclusive fusões e aquisições, e uma onda de alianças estratégicas entre grandes empresas nacionais, talvez como parte da transição para corporações multinacionais regionais ou sub-regionais.

### 3. Mudanças nos padrões de produção

A lenta evolução do crescimento econômico médio na região é sinal de problemas macroeconômicos, setoriais e microeconômicos. No nível agregado, como observamos anteriormente, reflete a piora do relacionamento entre crescimento econômico e contas externas, recuperação inadequada das taxas de investimento e relações capital-produto desfavoráveis. No nível setorial, reflete a incapacidade, em diferentes setores, de enfrentar a concorrência estrangeira e a quebra das cadeias de produção, especialmente na indústria. No nível macroeconômico, reflete a tendência das empresas a adotarem estratégias “defensivas” ao tentarem se ajustar ao novo contexto (baixo investimento organizacional, reestruturação produtiva e estratégias de marketing), em lugar de estratégias “ofensivas” (combinando

---

<sup>9</sup> Segundo as estimativas da CEPAL (2001b) em relação às vendas feitas pelas 500 maiores empresas, as das empresas estrangeiras aumentaram de 27,4% em 1990-1992 para 32,1% em 1995 e 43% em 1998.

os esforços de reestruturação anteriores a aumentos substanciais nos investimentos em novos equipamentos e tecnologia, e com diferentes tipos de alianças estratégicas). Em termos da metáfora de Schumpeter de “destruição criativa”, típica dos processos de reestruturação produtiva, poderíamos dizer que o processo de reforma envolveu mais elementos “destrutivos” do que “criativos”.

No nível setorial, ocorreram avanços diferentes (CEPAL, 2001; Stallings e Peres, 2000; Katz, 2000a; Mognillansky e Bielschowsky, 2000; David, 2000; Ocampo, 2000). Um dos maiores paradoxos da abertura das economias ao mundo externo é que os setores mais dinâmicos foram os que produzem bens e serviços não-comercializáveis, enquanto a proporção de bens comercializáveis na atividade econômica de um modo geral diminuiu. Em termos relativos, transporte, comunicações, energia e serviços financeiros, bem como construção, foram dinâmicos durante os períodos de *boom*. Entre os setores comercializáveis, a indústria, em geral, sofreu mais em comparação com seus próprios registros históricos. Isso se aplica especialmente às indústrias mais tradicionais, que fazem uso intensivo de mão-de-obra (roupas, calçados e artigos de couro, móveis etc.), com a exceção, no último caso, das indústrias associadas às atividades das maquiladoras. Entre os setores de manufaturados com melhor desempenho estão atividades *maquila*, o setor automobilístico (favorecido, no México, pelo acesso ao mercado americano e, na América do Sul, por mecanismos especiais de proteção proporcionados pelos acordos de integração), algumas indústrias de processamento de recursos naturais e determinadas atividades voltadas para o mercado doméstico durante períodos de grande demanda (como material de construção, bebidas e processamento de alimentos). A agricultura também cresceu mais lentamente do que antes da crise da dívida, embora nesse caso não exista um padrão que possa ser aplicado à região como um todo. Além disso, os padrões de transformação estrutural nesse setor seguem tendências antigas que às vezes não estão relacionadas ao processo de reforma. Nos países caribenhos anglófonos, a erosão das preferências comerciais tradicionais se refletiu em uma grave crise no setor agrícola. O setor de mineração tendeu a crescer rapidamente e as atividades de extração cresceram mais do que as que envolvem maior valor agregado (refinamento).

O setor, assim como o de comunicações e, em menor grau, o de energia, beneficiou-se das mudanças institucionais destinadas a abrir oportunidades para a maior participação do setor privado e dos investimentos estrangeiros. No caso dos investimentos estrangeiros e do setor de mineração, existe mais proteção dos direitos de propriedade. A maior proteção dos direitos de propriedade intelectual também beneficia diversas atividades e investidores estrangeiros.

O clima mais competitivo e a abertura de oportunidades ao setor privado também geraram progresso em termos da eficiência do mercado e capacidade de competição, o que beneficiou usuários e melhorou a alocação de recursos. Entretanto, uma crescente concentração econômica criou pressão na outra direção, mesmo nos setores que produzem bens comercializáveis, nos casos em que a maior proteção dos direitos intelectuais elevou os preços (de alguns produtos farmacêuticos, por exemplo). O problema se complica ainda mais quando se tratam de setores de serviços de infra-estrutura, particularmente se as políticas de abertura aos investimentos privados não se destinam especificamente a aumentar a competição ou até mesmo levam à substituição de monopólios públicos por privados (pelo menos temporariamente) e, de maneira mais geral, quando o desenvolvimento de regimes regulamentados tende a ficar para trás, como muitas vezes acontece. Além disso, nos casos em que as privatizações foram mal planejadas e não havia regulamentação anterior, o processo deu origem à transferência maciça de riqueza. Nos serviços sociais, houve outros tipos de problemas criados pelo atraso da região na adoção de regimes que promovam a concorrência e mecanismos de controle apropriados à nova estrutura de desenvolvimento.

O crescimento relativamente lento da região se manifesta claramente no baixo desempenho da produtividade das economias da América Latina e Caribe. Na maior parte dos países, mesmo nos setores em que a produtividade aumentou, a defasagem em relação às economias especializadas (sobretudo os Estados Unidos) aumentou na década de 1990. Em muitos países e subsetores industriais, a defasagem de produtividade em relação aos Estados Unidos diminuiu mais rapidamente durante as décadas de 1970 e 1980 do que durante a década de 1990. Na verdade, durante a década de 1990, essa defasagem tendeu a aumentar como resultado das rápidas mudanças tec-

nológicas que ocorreram nos Estados Unidos. No nível subsetorial, a eliminação da defasagem tecnológica tem muito mais a ver com o ritmo de crescimento econômico naquele nível do que com os ajustes resultantes do processo de reforma.<sup>10</sup> O setor agrícola apresentou um aumento sustentado da produtividade; isso faz parte de uma tendência de longo prazo que não parece ter se acelerado de maneira significativa durante a década de 1990 (Dirven, 1997; Ocampo, 2000). Telecomunicações, mineração e, em alguns casos, energia, talvez sejam os setores que apresentaram mais claramente aumentos de produtividade na década de 1990 como resultado da privatização e do papel crescente das empresas multinacionais em seu desenvolvimento (CEPAL, 2001; Stallings e Peres, 2000).

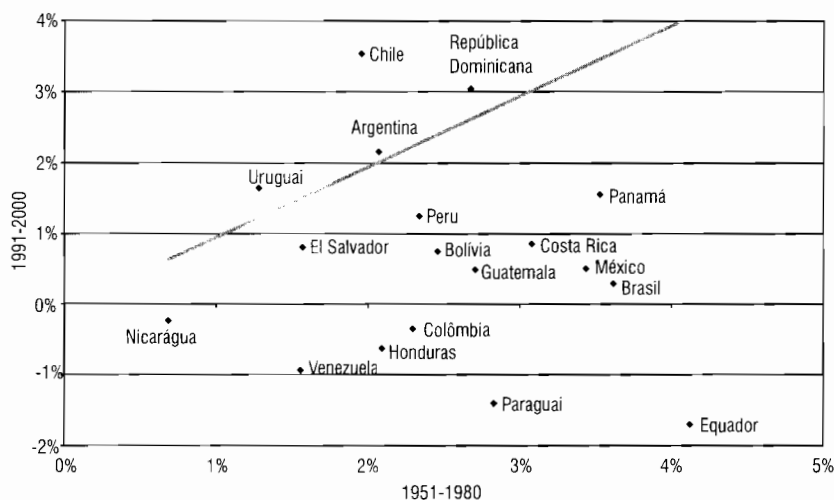
Em termos mais gerais, as tendências de produtividade refletem uma enorme discrepância entre a evolução positiva dessa variável em um grupo de empresas e setores bem-sucedidos, e seu desempenho insatisfatório no nível agregado. Esse contraste revela que mão-de-obra, capital, capacidade tecnológica e, às vezes, terra, que foram deslocados de setores e empresas que passam por reestruturação produtiva, não foram adequadamente realocados aos setores em crescimento. Na verdade, exceto no caso dos três países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai), o aumento da produtividade média da mão-de-obra na região foi menor durante a década de 1990 do que entre 1950 e 1980 (ver Figura 5). A produtividade total aumentou a uma taxa anual de 1,3% durante a década de 1990, um percentual que não se compara favoravelmente aos 2,1% das três décadas anteriores à crise da dívida (Hofman, 1999).

Esse padrão variado de desempenho da produtividade lança luz sobre uma das principais características dos processos de reestruturação positiva que ocorreram na região, ou seja, a maior diversidade interna dos setores produtivos, ou "heterogeneidade estrutural", o termo usado tradicionalmente na CEPAL. Esse é um sinal de que a reestruturação não foi "neutra" em termos de seu impacto sobre os diferentes agentes econômicos. Os grandes vencedores foram as corporações multinacionais e certas empresas nacionais de grande por-

---

<sup>10</sup> Para consultar uma análise ampla das tendências da produtividade da indústria, veja Katz (2000a).

te; isso levou a um processos de concentração econômica que se enquadra no padrão internacional e é evidente na maior parte dos países. A história das empresas de pequeno e médio portes, tanto urbanas quanto rurais, é muito mais diversa, sendo caracterizada, em diversos países, pela alta taxa de mortalidade.<sup>11</sup>



Fonte: CEPAL

FIGURA 5

*Produtividade da mão-de-obra*

#### 4. Mudanças na estrutura conceitual institucional

Muitas das mudanças nas políticas públicas que ocorreram ao longo da década de 1990 resultaram da delimitação de novas fronteiras entre a atividade pública e privada. Assim, a abertura dos mercados redefiniu o escopo da atividade pública. Os países da região tiveram que abordar o desafio de modernizar suas instituições públicas, tanto em termos de tamanho quanto em termos das regras do jogo (políticas, normas legais e padrões de comportamento). Na verdade, ambos os aspectos revelaram-se cruciais com o amadure-

<sup>11</sup> Para consultar uma análise ampla da questão na CEPAL (2001), veja Stallings e Peres (2000), Peres (1998) e Peres e Stumpo (1999).

cimento das reformas. Como mostram as experiências de diversos países, algumas das mudanças institucionais colocadas em prática (inclusive o desenvolvimento de uma estrutura adequada de supervisão e regulamentação no setor financeiro) desempenharam um papel fundamental para determinar os custos envolvidos na adoção da liberalização econômica.

Embora esta seja uma área em que a maioria dos países da região ainda tem um longo caminho a percorrer, já se realizaram avanços significativos em algumas áreas. No nível macroeconômico, uma ampla variedade de poderes discricionários de supervisão foi substituída por algumas regras gerais mais “amigáveis ao mercado”, ainda que mais rígidas no que diz respeito ao seu cumprimento. Dentro desse mesmo princípio, a distribuição de funções (por exemplo, entre as autoridades fiscais e monetárias) foi definida com maior clareza, permitindo assim o estabelecimento de responsabilidades mútuas. Em geral, as mudanças introduzidas fortaleceram a confiança dos agentes econômicos na administração macroeconômica, especialmente durante as crises de 1994-1995 e 1997-1999.

Outras mudanças institucionais e organizacionais originaram-se em setores em que novas modalidades de operações públicas e privadas desempenharam um papel crucial. Uma delas foi a que ocorreu nos serviços de infra-estrutura nos quais a ação pública voltou-se primordialmente para a promoção de investimentos privados e da competição e, como complemento, o controle do efeito negativo dos monopólios. Como resultado do sério esforço empreendido nesta área, desenvolveram-se novas capacidades institucionais para promover a competição, regular mercados específicos e, um pouco menos, proteger os consumidores. Paralelamente a isso, as tarefas que antes eram misturadas na operação em monopólios estatais integrados se dividiram, à medida que as funções de elaboração de políticas, serviços e regulamentação foram separadas. Em alguns casos, desenvolveram-se esquemas inovadores para financiar os serviços em questão. Ocorreram mudanças semelhantes no campo social (ver seção 2(b)).

Embora as instituições envolvidas em todas essas áreas tenham aprendido muito com o processo, os resultados obtidos foram modestos, se comparados à magnitude do desafio envolvido.

## B. FRAGILIDADE DAS TENDÊNCIAS SOCIAIS

### 1. Fraqueza dos mercados de trabalho

Essa crescente diversidade interna e a fraqueza dos elos sociais que prevaleceram durante a recuperação econômica e a reestruturação produtiva da década de 1990 refletiram-se, em particular, no desempenho dos mercados de trabalho (OIT, 1999a; CEPAL, 1999b; Weller, 2000). Apesar da recuperação econômica, o desemprego aumentou quase três pontos percentuais durante a década de 1990 e subiu repentinamente em alguns países, principalmente durante as crises asiática e tequila. Indicadores da deterioração na qualidade do emprego são ainda mais disseminados, como mostra o aumento relativo no emprego nos setores de baixa produtividade, principalmente no setor informal, responsável por sete em cada dez empregos nas áreas urbanas na década de 1990. Essa deterioração também é evidente no aumento relativo do emprego temporário e no número de indivíduos que trabalham sem contrato em diversos países (Tokman e Martinez, 1999). Existem, obviamente, exceções importantes a essas tendências negativas, tanto em países onde diversos indicadores do mercado de trabalho melhoraram (Chile, República Dominicana, Panamá e Uruguai) quanto nos setores que promoveram ativamente a criação de empregos ao longo da década em diversos países. Nesse sentido, está claro que o tipo de especialização internacional que vem surgindo no México e em alguns países da América Central e do Caribe faz uso mais intensivo de mão-de-obra (embora muitas vezes envolva mão-de-obra não-especializada), enquanto na América do Sul as atividades tendem a ser mais intensivas em capital e recursos naturais.

A fraca criação de empregos e a concentração em áreas de baixa produtividade, consideradas responsáveis pelo desempenho insatisfatório da produtividade da mão-de-obra na década de 1990, indicam que a América Latina não está tirando proveito das oportunidades geradas durante o atual estágio de transição demográfica no qual a população ativa cresce com bastante rapidez e os índices de dependência familiar estão em queda, facilitando, assim, o ingresso de um número maior de mulheres no mercado de trabalho. Isso se reflete no fato de que, enquanto o crescimento demográfico caiu de uma taxa anual de 2,7% em 1950-1980 para 1,7% na década de 1990, a popu-

lação economicamente ativa aumentou a um ritmo relativamente estável (2,7% no período anterior e 2,6% na década de 1990). Isso deve possibilitar um crescimento muito maior na produção *per capita*, justamente o oposto do padrão predominante até hoje. Portanto, está claro que esse “bônus demográfico” não é capturado automaticamente.

O aumento considerável na defasagem de renda entre os trabalhadores especializados e os não-especializados – que cresceu em média 18-24% na região – é um fenômeno ainda mais disseminado do que o lento crescimento do emprego, basicamente um resultado do aumento da defasagem entre os trabalhadores com educação superior e os outros (CEPAL, 1997b; Morley, 2000). Essa tendência anda de mãos dadas com uma crescente heterogeneidade estrutural e com os altos salários pagos por habilidades específicas no presente contexto de globalização e liberalização. Portanto, a maior participação da mulher no mercado de trabalho é o padrão mais comum encontrado nas atuais tendências dos mercados de trabalho. Em diversos países, a participação da mulher foi acompanhada pela redução da diferença da remuneração do homem e da mulher, que ainda continua alta.

## 2. Gastos sociais e reestruturação dos serviços sociais

No front social, o avanço mais importante foi a canalização de um maior volume de recursos para os gastos sociais, que aumentaram de 10,1% do PIB em 1990-1991 para 12,5% em 1996-1997 na América Latina, chegando aos níveis mais altos na história da região (ver Figura 6) (CEPAL, 1999d; Ganuza, Leon e Sauma, 1999). Isso fica mais evidente na América Latina do que no Caribe, que teve e continua tendo níveis mais altos de gastos sociais, mas não apresentou tendência a subir na última década (CEPAL, 1998d). Além disso, o aumento tendeu a ocorrer mais rapidamente nos países com menor renda *per capita*, onde os gastos sociais geralmente são mais baixos, basicamente como consequência de seus sistemas de previdência social menos desenvolvidos. Costa Rica, Panamá e Uruguai fortaleceram ainda mais sua posição de liderança nessas áreas, e Bolívia e Colômbia passaram de um gasto social relativamente baixo para níveis

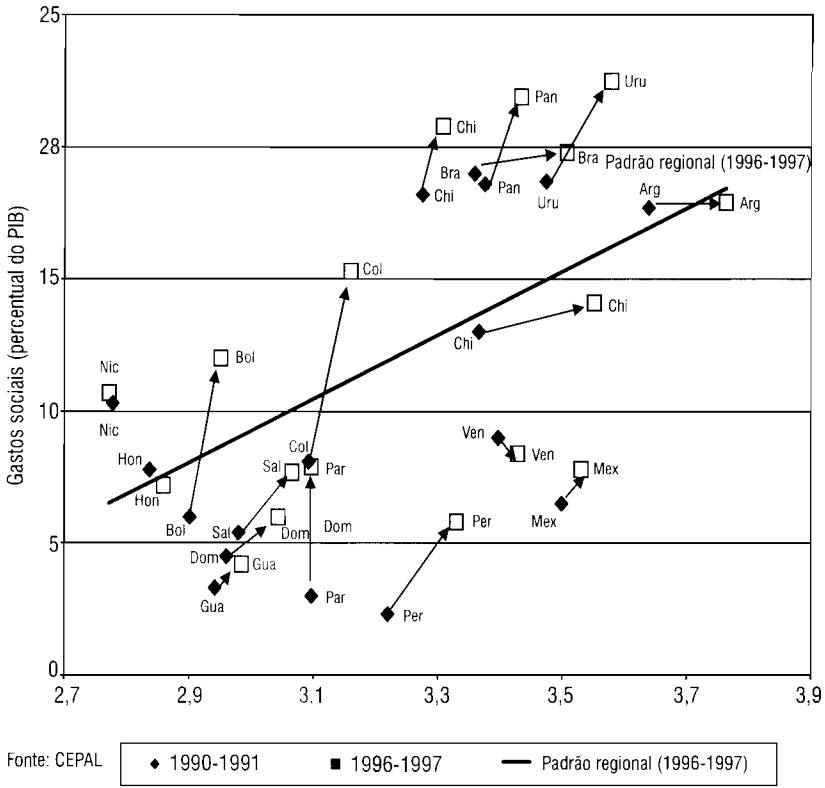


FIGURA 6  
PIB per capita comparado aos gastos sociais

acima da média, considerando-se seus níveis de renda. Em alguns países, entretanto, os gastos sociais ainda continuam sendo inadequados quando comparados com o padrão da região como um todo.

Os crescentes gastos foram acompanhados por critérios de alocação mais seletivos que levam em conta, pelo menos parcialmente, as diferenças representativas no impacto distributivo de vários tipos de gastos (CEPAL, 1998d). Efetuaram-se também mudanças na forma de alocação de recursos públicos: os sistemas estão mais descentralizados e se começa a usar contratos administrativos com entidades públicas que fornecem serviços diretamente, juntamente com critérios para avaliar seu desempenho. Entretanto, a eficiência e a qualidade dos serviços sociais continua baixa. Além disso, embora o acesso a alguns serviços sociais tenha se tornado mais igualitário, au-

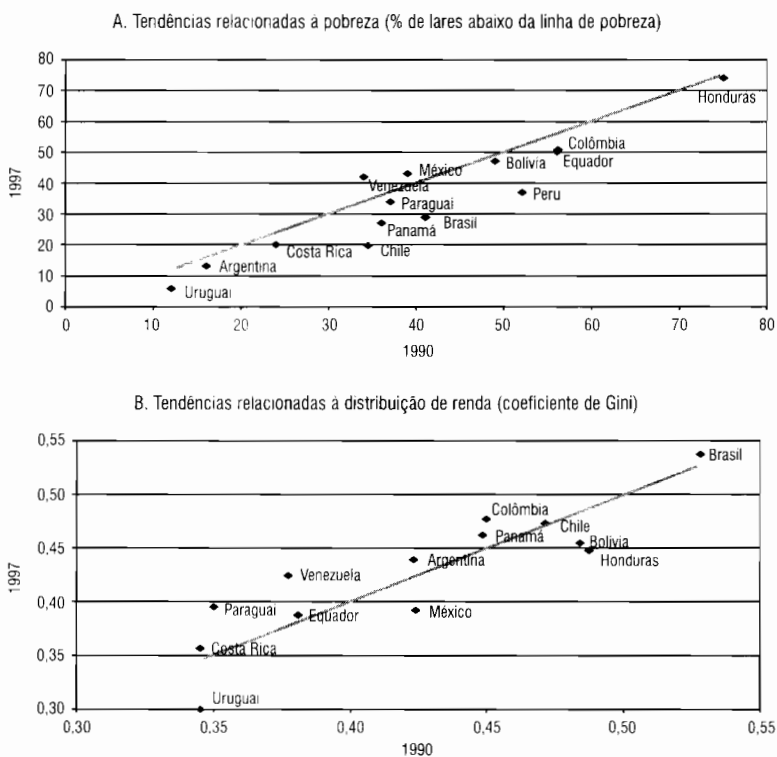
mentam os problemas relacionados às diferenças na qualidade dos serviços recebidos por diferentes setores da sociedade.

Em diversos países, os maiores gastos levaram ao desenvolvimento de arranjos para a participação do setor privado na provisão de determinados serviços sociais. Isso gerou progresso em termos de eficiência, inclusive o uso de critérios de equivalência entre as contribuições pagas ao sistema e os benefícios recebidos. Em alguns casos, entretanto, isso ocorreu lado a lado com uma concentração de fornecedores de serviços privados nos setores de maior renda e menor risco, e o enfraquecimento dos princípios da universalidade e solidariedade que normalmente são honrados nos sistemas tradicionais de seguridade social. Entretanto, devemos notar que, em sua maior parte, esses princípios não foram adequadamente aplicados na região, conforme reflete a cobertura incompleta e segmentada, bem como a proliferação de arranjos especiais que beneficiam determinados grupos da população. Alguns desses arranjos, especialmente os planos de aposentadoria precoce financiados com recursos públicos, implicam um alto custo fiscal e social, na medida em que prejudicam a expansão dos serviços para os setores mais pobres da sociedade.

### 3. Pobreza e distribuição de renda

Outro avanço importante na área social foi a redução gradual dos altos níveis de pobreza herdados da “década perdida”: esses números caíram de 41% dos lares em 1990 para 36% em 1997 (CEPAL, 1999b). No entanto, em termos de números, a população pobre permaneceu ligeiramente acima dos 200 milhões até 1997, aumentando cerca de 20 milhões durante a crise recente. Tal aumento concentrou-se nos países da América do Sul, duramente atingidos pela crise asiática. Por outro lado, os países que passaram relativamente incólumes à crise, entre eles a Costa Rica, a República Dominicana e o México, fizeram algum progresso na luta contra a pobreza. De qualquer forma, a década terminou com níveis mais altos de pobreza do que os de 1980. Além disso, o fenômeno associado com a pobreza se refletiu nos sérios problemas que estão sendo enfrentados pelos países (mesmo os mais bem-sucedidos na redução da pobreza) em seus esforços para combater a extrema pobreza, sobretudo nas áreas rurais.

As tendências relativas à pobreza variaram na região. De qualquer maneira, existem alguns países onde a pobreza é maior do que era em 1990 (ver Figura 7) e outros onde é maior do que era antes da crise da dívida. Portanto, o Chile, a economia mais forte da região durante esta década, foi o país que mais avançou nesse front (15 pontos percentuais entre 1990 e 1998). No entanto, não houve uma relação automática entre o alto crescimento e a diminuição da pobreza. A relação só foi forte quando o crescimento se fez acompanhar pela forte criação de bons empregos – um padrão que, como vimos, esteve ausente na maior parte dos países da região. Por isso o crescimento econômico, em diversos países, não se traduziu em uma redução proporcional da pobreza.



Fonte: CEPAL.

FIGURA 7  
Pobreza e distribuição de renda – tendências

Alguns países conseguiram reduzir a pobreza canalizando com eficiência as transferências monetárias do setor público para as famílias de baixa renda e controlando a hiperinflação, que no início da década atingiu com força a população de baixa renda em alguns países. O caso mais notável é o do Brasil, onde uma combinação dessas duas estratégias levou a uma redução de 12 pontos percentuais nos níveis de pobreza entre 1990 e 1996. No Peru e, em menor grau, na Argentina, a eliminação da hiperinflação foi um fator positivo. Análises atuais indicam que o fim da hiperinflação teve um efeito positivo em termos não apenas da pobreza, mas também da distribuição de renda.<sup>12</sup>

Ao contrário da pobreza, as mudanças na distribuição de renda foram muito desiguais em toda a região e não apresentam tendência sustentada à melhora (ver Figura 7). Na verdade, embora a comparação de dados sobre distribuição de renda em períodos longos seja uma questão complexa, talvez não exista um país na região onde as desigualdades sejam menores do que as vigentes há três décadas (quando já existiam instrumentos de medição em diversos países) e, em muitos países, a desigualdade hoje é ainda maior. Em termos gerais, porém, no Caribe anglófono os níveis de desigualdade são menores do que na América Latina. O Uruguai talvez seja o único país onde a queda nos níveis de pobreza venha acompanhada de uma distribuição relativamente igualitária de renda em comparação aos padrões internacionais; entretanto, mesmo lá, a distribuição ainda não recuperou os níveis favoráveis vigentes até trinta anos atrás. Cuba manteve a distribuição de renda mais igualitária da região, apesar das tensões criadas pela séria crise econômica vivenciada pelo país no início da década de 1990 e do processo de reestruturação subsequente, embora não tenha conseguido evitar quedas significativas no consumo *per capita*.

Existe uma controvérsia considerável em torno dos motivos que causaram a queda nos indicadores da distribuição de renda e por que e quando aconteceu, em países específicos. Estudos diferentes concentram-se em aspectos sobre reforma estrutural, crise da dívida ou tendências mais universais relacionadas com o processo de globali-

---

<sup>12</sup> Consulte, a esse respeito, Morley (2000).

zação em si.<sup>13</sup> Essa tendência desfavorável agravou o padrão de distribuição de renda já existente nos países da América Latina e do Caribe durante fases anteriores do processo de desenvolvimento. Portanto, a desigualdade não é apenas uma característica do atual modelo (ou modelos) de desenvolvimento, e sim uma condição preexistente que reflete um problema sério de estratificação social transmitido de uma geração à outra (CEPAL, 1998b).

Estudos da CEPAL mostram que as desigualdades devem-se a uma combinação de fatores relacionados a educação, demografia, emprego e distribuição de renda. Com relação aos dois primeiros fatores, avançou-se um pouco durante a década de 1990, embora não o suficiente, dada a crescente demanda de habilidades nas novas cenas regional e internacional. Um sinal dessa situação, como observamos acima, é a crescente discrepância na renda de trabalhadores com educação superior e os outros; do ponto de vista da distribuição, essa discrepância compensou o efeito favorável das melhorias nos níveis educacionais médios da população. Em alguns países, também houve uma diminuição das disparidades de renda entre os trabalhadores que tiveram apenas educação primária e os que tiveram educação secundária. Isso teve um efeito positivo em termos das medidas tradicionais da distribuição de renda; ao mesmo tempo, porém, houve uma maior dispersão de renda entre os trabalhadores com grau universitário, cujo efeito negativo pode ser mais significativo (Morley, 2000).

Diante das crescentes exigências educacionais em todas as profissões, até os avanços mais significativos realizados nos níveis educacionais – em média, indivíduos de 20 a 24 anos que tiveram três anos e meio a mais de escolaridade do que seus pais – foram inadequados em termos de melhorar as oportunidades de emprego e poder de geração de renda. Do ponto de vista do mercado de trabalho, essa “desvalorização” da educação significou que apenas 47% dos jovens nas áreas urbanas e 28% nas áreas rurais melhoraram sua perspectiva profissional aumentando seu grau de instrução (em comparação ao dos pais) acima dos níveis exigidos pelo mercado de trabalho. Isso

---

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, Altimir (1997), Morley (1995 e 2000), IDB (1997 e 1999) e CEPAL (1997b).

é coerente com os resultados da pesquisa que aponta que apenas metade da juventude latino-americana acredita ter melhores oportunidades do que seus pais (CEPAL, 1999b).

Em termos de população, as famílias pobres já não têm mais tantos filhos quanto costumavam ter, embora esse ainda seja um fator importante, sobretudo nos países onde existe uma discrepância significativa na transição demográfica. No front dos empregos, porém, ocorreu uma deterioração, como mencionamos anteriormente. A contínua integração das mulheres ao mercado de trabalho foi um dos fatores que teve um efeito positivo na distribuição de renda em diversos países da região, bem como em outras áreas de desenvolvimento. Não se sabe muito sobre o que aconteceu em termos de riqueza, mas é bem possível que tenha havido uma piora também nessa área.

As desigualdades na distribuição do crescimento econômico na sociedade e o efeito subsequente no bem-estar de diferentes setores tornaram-se uma questão cada vez mais complexa em um mundo onde as comunicações expandiram-se rapidamente como resultado do progresso tecnológico mundial, da globalização explosiva do setor cultural, do crescimento gerado pela liberalização econômica e da criação de novas oportunidades para o exercício da cidadania. Assim, embora a florescente indústria cultural pareça promover novos avanços rumo à “integração simbólica”, essa tendência bate de frente com acentuadas diferenças de renda entre as economias dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento, e com desigualdades na distribuição de mercadorias, serviços, ativos e know-how na região. À medida que as novas mercadorias e serviços produzidos pelo setor cultural tornam-se mais baratos e são facilmente introduzidos nos novos ambientes socioculturais, eles encontram uma nova forma de analfabetismo funcional, ou seja, o analfabetismo em informática. Isso se torna uma falha importante para os grandes contingentes de crianças e jovens na América Latina e no Caribe que não têm acesso ao mundo da informação digital, bem como para os adultos para os quais essa deficiência se acrescenta às desvantagens que sempre fizeram parte de sua vida. Na verdade, a tensão entre a concentração de renda e a abertura do comércio e das comunicações na América Latina e no Caribe está entre as mais agudas do mundo.

## C. PROGRESSO INCOMPLETO E NOVOS DESAFIOS NAS ÁREAS DE IGUALDADE ENTRE OS SEXOS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, DEMOCRACIA E CIDADANIA

Alguns dos maiores progressos na América Latina e no Caribe ocorreram fora da esfera econômica. Dois deles têm a ver com questões que ocupam um lugar de destaque na agenda pública, mas que em termos práticos só obteve um progresso parcial, ou seja, igualdade entre os sexos e desenvolvimento sustentável. Um dos avanços mais decisivos da década de 1990 foi o avanço e a extensão dos sistemas democráticos – um processo que também tem fraquezas e dificuldades – e o surgimento de novas oportunidades para o exercício da cidadania.

### 1. Progresso incompleto na área de igualdade entre os sexos

Realizaram-se avanços importantes na agenda da igualdade entre os sexos, mas não sem restrições ou resistência. Depois da Primeira Conferência Mundial pelo Ano Internacional da Mulher, realizada no México em 1976, os governos começaram a criar mecanismos destinados especificamente a melhorar as condições da mulher. Hoje, existem em todos os países da região órgãos que lidam especificamente com a implementação de políticas e programas voltados para a mulher. Portanto, avançou-se na elaboração e no desenvolvimento de políticas e programas baseados em uma abordagem integral ao desenvolvimento, e uma perspectiva que levou à formulação de planos de oportunidades iguais, planos de ação e planos de âmbito nacional para as mulheres. Hoje, todos os países da região ratificaram a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e outras importantes reformas jurídicas foram implementadas para eliminar a discriminação. Entretanto, mesmo dentro das instituições públicas, esses avanços não foram muito longe devido às fraquezas institucionais dos mecanismos destinados ao avanço da mulher e ao alto índice de rotatividade das equipes técnicas; houve também resistência ideológica à mudança e conflitos naturais inerentes ao processo de administração pública. Além disso, embora a participação das mulheres na vida política esteja aumentando e elas tenham obtido maior acesso aos órgãos públicos,

tais avanços ainda são bastante limitados e continuam existindo diferenças acentuadas entre as condições do homem e da mulher nesse sentido.

Junto com esses avanços incompletos nas políticas públicas, nas últimas décadas alcançou-se um progresso uniforme na área de educação da mulher: na verdade, as mulheres avançaram mais do que os homens em termos de número de matrículas e conquistas educacionais. Isso é especialmente importante devido ao impacto positivo sobre o ambiente educacional e a saúde da família. A participação das mulheres – sobretudo na faixa etária de 25 aos 45 anos – aumentou em todos os níveis de renda tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais. Como mencionamos anteriormente, isso teve um efeito positivo sobre a distribuição de renda em alguns países. Obteve-se também algum progresso no reconhecimento da importância de uma abordagem integral à saúde feminina, embora a mortalidade associada à gravidez e ao parto continue sendo uma das principais causas de morte entre as mulheres em idade de reprodução na região e ainda existam problemas a resolver na área de saúde ocupacional.

Existem ainda diversas formas de exclusão e discriminação que impõem obstáculos à luta pelos direitos, visibilidade e reconhecimento para as mulheres. O progresso considerável obtido na oferta de educação para as mulheres não se fez acompanhar de um nível correspondente de integração no mercado de trabalho ou nas estruturas de poder e de tomada de decisões. Embora a diferença de renda entre homens e mulheres tenha diminuído na maioria dos países, continua sendo muito grande, sobretudo no caso de mulheres jovens, entre 20 e 24 anos de idade, que ingressam no mercado de trabalho, mesmo quando existem diferenças a seu favor no nível de instrução. Isso se reflete na subvalorização do trabalho da mulher, que se agrava ainda mais com uma estrutura de empregos altamente segmentada horizontalmente, na qual homens e mulheres têm tipos diferentes de empregos. Na dimensão vertical, as mulheres recebem menos e têm menos prestígio e menos oportunidades de promoção e poder; portanto, a mesma situação aplica-se aos empregos normalmente destinados às mulheres. A maior parte dos novos empregos concentra-se no setor informal ou são empregos de baixa qualidade no setor formal, com pouco a oferecer em termos de estabilidade,

condições de trabalho ou benefícios. O processo de flexibilização das tarefas domésticas destinadas aos dois sexos está muito menos avançado do que no ambiente de trabalho. O fato de as tarefas domésticas serem atribuídas exclusivamente às mulheres e a ausência quase total de uma rede de serviços de apoio para o desempenho dessas tarefas – inclusive creches e cuidados para os doentes – continuam sendo obstáculos ao desenvolvimento da mulher. Acrescente-se a isso o fato de parte da sociedade continuar não valorizando esse tipo de trabalho.

## 2. A abertura parcial de oportunidades para o desenvolvimento sustentável

A década de 1990 começou com grandes mudanças na agenda ambiental internacional, a começar pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, que lançou os alicerces da nova abordagem mundial ao desenvolvimento sustentável. Definiram-se convenções globais para o meio ambiente, a fim de lidar com questões como diversidade biológica e mudança climática. A *Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Development States*, realizada em Barbados em 1994, promovida ativamente pelos países do Caribe, abordou questões relacionadas a estratégias gerais de desenvolvimento. Portanto, a consciência das implicações ambientais do desenvolvimento, que durante anos foram escassas ou inexistentes nos esforços de desenvolvimento da região, começa gradualmente a surgir nas políticas públicas e nas ações econômicas e sociais da América Latina e do Caribe.

Isso se refletiu na criação de instituições, estratégias e políticas governamentais destinadas a promover o desenvolvimento sustentado, embora ainda exista uma dispersão considerável das instituições governamentais que lidam com questões relacionadas a meio ambiente, comércio, produção e tecnologia. O conceito de desenvolvimento sustentado vem sendo gradualmente adotado na educação, na cultura e na mídia, e também nos negócios, sobretudo pelas grandes empresas nacionais e transnacionais. Isso se tornou particularmente evidente no progresso da certificação ISO 14000 voluntária; o

número de empresas que obtiveram a certificação cresceu de apenas 15 em 1996 para cerca de 250 em 1999. Trata-se de um avanço altamente significativo, considerando-se que, no futuro próximo, essa certificação seja um pré-requisito para o comércio com os países industrializados. O progresso nessa área também levou à maior participação de jogadores não-governamentais na discussão, negociação e formulação de políticas sobre sustentabilidade. Os problemas ambientais tornaram-se uma causa dos cidadãos que reuniu muitos grupos de voluntários nos níveis local, nacional, regional e global. Apesar desses avanços, muitos setores da região continuam acreditando que proteção ambiental e desenvolvimento sustentado são restrições importantes ao desenvolvimento econômico. Assim, a sustentabilidade ambiental continua ocupando um lugar secundário na política econômica da maioria dos países da região.

Assim, apesar do progresso obtido no nível institucional, a habilidade dos governos de verificar a crescente deterioração ambiental de ecossistemas críticos ou de controlar a poluição tem sido limitada. A maioria das políticas ambientais explícitas, bem como os instrumentos reguladores diretos e indiretos aplicados na região, têm natureza reativa, ou seja, destinam-se a reduzir os efeitos negativos da poluição gerada pela expansão urbana e industrial, desflorestamento, erosão, danos aos recursos marinhos e atividades de mineração (Gligo, 1997). Prestou-se ainda menos atenção às políticas ambientais que envolvem ações preventivas e promovem o desenvolvimento, destinadas a melhorar a qualidade do meio ambiente aliada à competitividade da produção. Além disso, no que diz respeito às novas questões, como biossegurança e comércio em organismos produzidos por engenharia genética, a dispersão institucional é especialmente séria, agravando-se ainda mais pela existência de grupos bem organizados de corporações transnacionais que buscam proteger seus interesses.

As instituições ambientais estão apenas começando a desenvolver a capacidade de tornar suas metas operacionalmente eficazes em vários setores. Segundo os dados existentes, ainda não existem, de fato, sinais visíveis de que a deterioração ambiental da região esteja sendo monitorada. Em aproximadamente metade dos países, os índices anuais de perda de florestas naturais foram mais altos de

1990-1995 do que de 1980-1990; na outra metade, o processo continuou em um ritmo semelhante ou ligeiramente mais lento. Os indicadores da degradação do solo e exploração excessiva dos recursos marinhos também são negativos (PNUD, 1999a). Mais de 300 milhões de hectares passaram por degradações devidas, em muitos casos, à erosão do solo causada pela destruição de florestas e pastos e, em menor grau, da degradação química. Mais de 80% dos estoques comercializáveis de peixe no sudoeste do Atlântico e 40% do sudeste do Pacífico são explorados comercialmente, ocorrendo também a pesca excessiva ou abusiva. Quando o impacto ambiental é associado a estruturas de exportação e estratégias econômicas nos países da América Latina e do Caribe, fica claro que os produtos industrializados baseados em recursos naturais e a produção de bens industriais intermediários altamente padronizados (*commodities* industriais) tiveram bom desempenho na área das exportações nas últimas décadas. Os setores em questão estão entre os classificados como setores “sensíveis ao meio ambiente”.<sup>14</sup>

### 3. Progresso parcial da democracia

Durante a década de 1990, ocorreu um amplo processo de democratização na região, caracterizado pela aceitação do pluralismo, progresso na proteção dos direitos civis e políticos, e eleições de representantes públicos como base para o sistema político. Resultado: implementou-se um número considerável de reformas no sentido de aperfeiçoar ou desenvolver instituições; entre elas estavam reformas constitucionais, medidas de descentralização para fortalecer os processos locais, mudanças na administração da Justiça e modernização do Estado para torná-lo mais transparente e melhorar os serviços aos cidadãos. Como mencionamos anteriormente, a alocação de maiores recursos aos gastos sociais certamente foi um sinal dessa tendência. Esses feitos, entretanto, não significam que não existam mais

---

<sup>14</sup> Esse termo refere-se a indústrias como siderúrgica, petroquímica, metais não-ferrosos, papel e celulose, cobre e alumínio. Nesse sentido, consulte Schaper (1999). Ver a classificação de setores segundo sua sustentabilidade ambiental em Low e Yeats (1992).

obstáculos ou fraquezas, comuns em todos os sistemas democráticos, bem como na história da região em si.

Como todos sabem, a democracia contemporânea está sujeita a sofrer as tensões inerentes ao processo de globalização e à revolução da informação. A perda de poder do Estado que acompanha a globalização enfraqueceu os sistemas políticos e diminuiu a capacidade dos políticos eleitos de reagirem às demandas dos eleitores. Embora desempenhem um papel importante no sentido de tornar tais representantes mais responsáveis, os meios de comunicação em massa também podem se tornar uma fonte para o questionamento de instituições que tradicionalmente estiveram no âmago da vida democrática, quais sejam, os partidos políticos, os parlamentos e a interação entre os eleitores e os políticos eleitos.

Em muitos países da América Latina e do Caribe, tais problemas agravam-se diante de desigualdades sociais, os altos níveis de pobreza e a ausência de densidade democrática e de mecanismos para controlar as discordâncias. Acrescentem-se a esses problemas o fenômeno da corrupção e da violência, e a disseminação de uma economia ilícita associada ao tráfico de drogas. Em alguns casos onde se realizou algum progresso, como no fortalecimento dos processos locais, surgiram problemas financeiros que refletem a inadequação dos princípios fiscais necessários para garantir a estabilidade dos sistemas governamentais descentralizados (CELAP, 1998d). Além disso, algumas regiões e áreas tiveram dificuldade para se adaptar ao novo contexto de desenvolvimento.

# Uma agenda de desenvolvimento para o século XXI

“IGUALDADE”, “DESENVOLVIMENTO” E “CIDADANIA” são os três principais desafios que a região enfrenta na esfera das políticas de desenvolvimento no limiar do século XXI. Portanto, esses conceitos implicam o reconhecimento do fato de que o sistema econômico deveria ser subordinado a objetivos sociais maiores. Para se alcançar a igualdade, é preciso partir de uma ampla política social igualitária, que tenha como alicerce os princípios da universalidade, solidariedade e eficiência. Nessa perspectiva, educação e emprego são as duas chaves-mestras que a região pode usar para bloquear a reprodução da pobreza e desigualdade de uma geração para a outra. O reforço de sistemas abrangentes de seguridade social e a definição de prioridades dos gastos sociais redistributivos são componentes igualmente importantes dessa estratégia. Ao mesmo tempo, a política macroeconômica deve ir além da consolidação das baixas taxas de inflação e de déficits fiscais menores para alcançar maior estabilidade em áreas de verdadeiras taxas de crescimento. Isso exige a elaboração de políticas contracíclicas ativas baseadas em pactos fiscais viáveis (CEPAL, 1998d), taxas de juros reais moderadas e taxas de câmbios competitivas. Uma política macroeconômica deste tipo pode ser associada a políticas de produção ativas que estimulem a competição, a

inovação e as complementaridades (sinergias) entre empresas e setores de produção, e que corrijam as falhas de mercado, sobretudo as que afetam pequenas empresas em áreas rurais e urbanas. Um setor de pequenas empresas ativo e a crescente oferta de empregos são essenciais para o desenvolvimento produtivo dinâmico com igualdade social. A completa incorporação da agenda de desenvolvimento sustentável – uma agenda que deveria ser vista como uma fonte de oportunidades, em vez de simplesmente restrições – também deveria ser um componente-chave das estratégias de desenvolvimento produtivas. Por fim, para desenvolver a cidadania e a coesão social, as pessoas da região terão que readquirir a sensação de que pertencem à sociedade e de que se identificam com as metas coletivas, e terão que redescobrir seus elos de solidariedade dentro das estruturas conceituais tanto do Estado quanto da sociedade civil.

## A. UMA POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL, SOLIDÁRIA E EFICIENTE

O reconhecimento universal<sup>1</sup> dos direitos econômicos, sociais e culturais deve se manifestar na provisão de “bens meritórios” – que também podem ser chamados de “bens de interesse social”. A utilidade desses bens é tanto individual quanto coletiva, na medida em que permitem que todos os cidadãos compartilhem os benefícios do desenvolvimento. Por esse mesmo motivo, a presença de regulamentos públicos se faz necessária quando eles são expostos a mecanismos de mercado.

Desenvolvimento e políticas sociais na América Latina e no Caribe não atingiram as características de um “estado de bem-estar”, na medida em que não se alcançaram os níveis esperados de universalidade, solidariedade, eficiência e integralidade da política social. Portanto, os desafios do futuro exigem uma política social mais integrada, capaz de combinar os princípios da universalidade, solidariedade e eficiência, seja coerente com as exigências e com as perspectivas de desenvolvimento econômico, e supere os problemas associados ao

---

<sup>1</sup> Segundo a teoria econômica do bem-estar, o termo é usado para designar mercadorias e serviços com valor social.

estadismo. Os esforços para criar uma política social abrangente enfrentam conflitos entre o desejável e possível, entre os objetivos sociais e econômicos, entre as prioridades de curto e de longo prazos, e entre o que é ideal do ponto de vista social e o que é eficiente do ponto de vista microeconômico. Isso significa que a essência da política social é ao mesmo tempo política e econômica. Embora particularmente preocupada com os setores menos privilegiados da sociedade, a política social tem o objetivo mais amplo de construir sociedades com maior coesão social, igualdade e confiança no futuro.

## 1. Princípios da política social

Os princípios da universalidade implicam que todos os cidadãos têm direito a formas fundamentais de proteção, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade, considerados necessários à total participação na sociedade, contanto que o nível de desenvolvimento de cada país o permita e dentro da estrutura social dos princípios fiscais estabelecidos por cada sociedade. A universalidade não é incompatível com a possibilidade de adotar critérios de seletividade para estabelecer as condições de prioridade dos pobres em relação ao acesso aos recursos do setor público necessários caso se deseje que serviços ou garantias sociais estejam disponíveis a eles. A seletividade não é uma política social, mas sim uma pré-condição para tornar a universalização mais eficaz, dada a escassez de recursos públicos. É ainda mais importante quando a pobreza está altamente concentrada em grupos populacionais ou áreas geográficas específicas: por outro lado, quando a pobreza é mais bem distribuída, as políticas gerais são mais apropriadas.

Solidariedade implica participação diferenciada nos recursos e no acesso à proteção social de acordo com a capacidade econômica ou o nível de risco dos indivíduos envolvidos. Portanto, o acesso dos pobres é possibilitado por uma estrutura progressiva de gastos públicos e de tributação e, quando existem contribuições compulsórias envolvidas, subsídios entre diferentes estratos de renda e grupos de risco. Por esse motivo, é preciso dar preferência à aplicação de critérios de equivalência coletiva entre contribuições e benefícios ou a sistemas que combinem a aplicação desse critério ao nível individual com sub-

sídios cruzados. Quanto mais universal o acesso aos benefícios, mais eficaz e legítima será a solidariedade.

A organização geral e a administração dos serviços e benefícios sociais precisam ser guiadas pelo princípio da eficiência, de modo a garantir a universalidade e solidariedade, os padrões de qualidade e a minimização dos custos e maximização dos benefícios. A eficiência é determinada por decisões tomadas na esfera macroeconômica, social e política sobre estruturas e mecanismos de financiamento e distribuição de recursos, e sobre incentivos, acesso e transparência. O princípio da eficiência exige que existam autoridades especializadas e que a responsabilidade pelo planejamento, controle, financiamento e serviços sejam independentes entre si, quaisquer que sejam os papéis desempenhados pelos diferentes atores públicos e privados, e independente de serem entidades geradoras de lucro ou sem fins lucrativos. Isso gera uma competição entre interesses e permite a avaliação dos resultados das atividades de diferentes atores. Para que a provisão de serviços públicos seja mais eficiente, é necessário que os provedores públicos tenham maior independência em termos da administração e do uso de recursos, e que a alocação seja modificada de modo a refletir o desempenho. Eficiência exige transparência e avaliação contínua dos resultados.

Embora a aplicação desses princípios seja essencial à elaboração, financiamento, fornecimento e regulamentação dos serviços sociais, isso imporá dilemas importantes para os quais não existe uma solução única, sobretudo quando existem agentes privados envolvidos. Portanto, os esforços para aplicar os três princípios simultaneamente devem incluir a avaliação de sua importância à luz das aspirações sociais, do nível de desenvolvimento alcançado e das metas das reformas propostas. Portanto, a universalidade nem sempre elimina a necessidade de aplicar graus específicos de seletividade, e não pode servir de base para níveis de proteção para os quais não existe financiamento disponível; o grau de solidariedade precisa ser compatível com as exigências de integração social e com a estrutura de distribuição de renda; e a eficiência não pode ser vista unicamente em termos microeconômicos, mas basicamente impor a maximização dos objetivos sociais dentro de um contexto marcado pela escassez de recursos.

É possível construir uma política social com uma variedade de combinações público-privado. Independente do grau e do tipo de participação do setor privado, existem determinadas responsabilidades que o Estado não pode delegar, entre elas a supervisão para garantir os direitos, melhorar as informações e a competição em mercados regulamentados, impedir problemas de seleção de risco por fornecedores e usuários, e oferecer proteção para usuários e a arbitragem em caso de conflitos de responsabilidade. Nos sistemas mistos, o sistema regulador não deve diferenciar empresas públicas de empresas privadas.

As mudanças nos sistemas que garantem e fornecem serviços sociais e a liberdade de escolha entre diferentes fornecedores deram origem a mudanças na forma de alocação de subsídios. Para que um sistema de subsídios concedidos essencialmente à demanda opere, é preciso haver uma oferta adequada de serviços de qualidade a todos os grupos sociais, os serviços em oferta precisam ser homogêneos e os beneficiários precisam ter acesso a níveis adequados de informação sobre, entre outras coisas, a qualidade dos serviços oferecidos. No que diz respeito aos serviços sociais, essas condições predominam em apenas alguns casos. Isso significa que o Estado também precisa assumir uma certa responsabilidade pela oferta desses serviços, seja fornecendo-os diretamente quando o setor privado não o faz (por exemplo, a certos grupos sociais ou em certas áreas geográficas) ou fornecendo subsídios para a oferta por empresas públicas ou privadas, usando critérios de demanda (ou seja, dependendo dos grupos sociais abrangidos). A oferta direta de serviços pelo Estado também pode ser desejável, na medida em que oferece um ponto de referência necessário para a provisão privada, impede o surgimento de posições monopolistas, limita os aumentos de custo e promove maior simetria de informação.

A principal responsabilidade dos que elaboram as políticas sociais é para com as parcelas mais pobres da população. As políticas e os programas destinados a superar a pobreza precisam ser guiados pelo critério de abrangência, adequação, eficiência, densidade e viabilidade operacional. A experiência mostra que os programas mais adequados são as iniciativas de longo prazo de natureza abrangente/multidimensional destinadas a grupos que vivem em condições

estruturais de pobreza, sem deixar de lado os que abordam problemas temporários resultantes de situações econômicas transitórias ou condições naturais.

Os programas de natureza estrutural precisam se concentrar em desmembrar os mecanismos de transmissão da pobreza de uma geração à outra, especialmente melhorando o ambiente educacional das famílias e oferecendo treinamento aos que deixaram o sistema escolar. Ademais, a concretização de tais metas oferece a base para melhorar as condições de trabalho, em conjunto com programas que proporcionem acesso a outros fatores de produção (capital, tecnologia, habilidade gerencial) e promover diferentes formas de associação entre as microempresas. Embora se deva priorizar a prevenção da transmissão da pobreza de uma geração à outra, é importante não perder de vista a responsabilidade da sociedade para com os idosos, cujas necessidades pendentes são estruturalmente determinadas, ou para com as pessoas que enfrentam situações transitórias críticas causadas por crises econômicas ou desastres naturais.

## 2. As duas chaves-mestras: Educação e emprego

Sem perder de vista a natureza integral da política social em si ou das dimensões da desigualdade de sexo, raça, demografia e propriedade, os desafios impostos pelo desenvolvimento integral deveriam, nas condições atuais da região, ser abordadas a partir de duas plataformas básicas, que são as duas “chaves-mestras” do desenvolvimento: educação e emprego.

A educação é uma das chaves-mestras para a geração de progresso simultâneo em igualdade, desenvolvimento e cidadania. Antes de qualquer coisa, é vital se quisermos superar a desigualdade e deter a perpetuação da pobreza de uma geração para outra. Seus efeitos nesse sentido são abrangentes: a educação melhora as condições de saúde na família; e proporciona os meios para maior mobilidade social e profissional entre os que passaram pelo sistema educacional, proporcionando-lhes também as habilidades essenciais da vida moderna que impedem a marginalização sociocultural.

Os níveis de cobertura educacional elementar hoje são altos (com limitações em alguns países); por outro lado, há uma limitação gran-

de e até crescente na educação secundária e universitária em comparação aos países industrializados ou às economias asiáticas em rápido processo de industrialização. A proporção extremamente alta de estudantes em famílias de baixa renda que repetem de ano, começando desde as primeiras fases do processo educacional, os impede de avançar no sistema. Além disso, o acesso à educação de qualidade ainda é altamente segmentado entre os estratos socioeconômicos. Em muitos países existem também diferenças consideráveis entre as regiões tanto em termos de cobertura quanto de qualidade, com a educação rural, em particular, ficando muito atrás.

O duplo desafio que os países enfrentarão, portanto, é seguir em frente, rumo à maior continuidade dentro do sistema educacional e elevar substancialmente a qualidade da educação. As políticas educacionais precisam incorporar diferentes esquemas para combinar uma gama de medidas destinadas a influenciar os ambientes familiar e comunitário, nos quais as crianças são educadas antes de chegar à idade escolar (inclusive melhor cobertura para educação pré-escolar), a melhorar o conteúdo e os modelos de aprendizado dentro do sistema, e a oferecer melhores oportunidades de emprego depois de terminado o ciclo educacional.

Quanto mais alto o nível educacional da sociedade como um todo, maiores os padrões acadêmicos e de treinamento que as pessoas deverão atingir para alcançar níveis de renda semelhantes. Essa “desvalorização educacional” tendeu a se tornar mais aguda devido às demandas de competitividade que caracterizam o mundo atual. Os estudos da CEPAL indicam que, para terem uma alta probabilidade de escapar da pobreza, as pessoas precisam ter 11 ou 12 anos de escolaridade – ou seja, o segundo grau completo. Este, portanto, deve ser um objetivo universal para os diferentes países da região, que devem tentar ampliá-lo gradualmente, mas levando em consideração seu atual estágio de desenvolvimento. Em uma era caracterizada pela mudança constante, o objetivo essencial dessa educação deve desenvolver habilidades para “aprender a aprender”, em vez de habilidades limitadas ao tradicional conteúdo acadêmico. É importante também que as pessoas aprendam a lidar com as novas ferramentas proporcionadas pelos setores de comunicação, informação e cultura.

Em um mundo caracterizado por crescentes desafios em termos de competitividade, é particularmente importante melhorar a qualidade e a relevância da educação secundária e universitária. Se considerarmos que a maior parte dos jovens que ingressa no mercado de trabalho é empregada em empresas de pequeno e médio portes, é necessário também transmitir as habilidades necessárias para elevar a produtividade de tais empresas, seja por meio do sistema educacional formal ou através de programas de treinamento. No caso da educação universitária, é necessário também garantir que o sistema universitário participe dinamicamente dos sistemas nacionais de inovação, ao mesmo tempo em que estabeleça ligações mais estreitas com o setor empresarial. Outra medida importante é eliminar o dualismo arraigado nos sistemas educacionais, criar interconexões para facilitar a mudança e gerar oportunidades para passar do sistema educacional para o de produção e vice-versa.

Enquanto isso, a consolidação da democracia como sistema político impõe o desafio de construir uma cultura voltada para a cidadania com valores democráticos profundamente arraigados. A educação, portanto, precisa reforçar valores como direitos humanos, democracia, coesão social e solidariedade, igualdade entre os sexos, respeito pela diversidade racial e cultural, sustentabilidade ambiental e a afirmação de projetos históricos e de memórias. É importante, portanto, adotar um estilo de educação que estimule as pessoas a utilizarem o conhecimento de maneira mais independente, a participarem mais do trabalho e das discussões em grupo, e a se conscientizarem mais de seus direitos e deveres.

O possível impacto da educação sobre a igualdade só será observado no longo prazo e, o mais importante, só ocorrerá se houver um processo de criação de empregos de alta qualidade em vigor. Este é, sem dúvida, o calcanhar-de-aquiles das reformas. A criação de empregos permanentes que proporcionem benefícios adequados, portanto, deve se tornar o foco principal do diálogo social no nível mais alto da política macroeconômica. É preciso que isso seja feito de maneira muito pragmática, explorando-se as opções para lidar com os problemas da demanda de mão-de-obra, casar oferta de mão-de-obra com demanda, criar uma estrutura conceitual de relações trabalhis-

tas que aprofunde os interesses comuns, criar mecanismos para lidar com os riscos envolvidos no ciclo econômico e superar as desigualdades no acesso ao mercado de trabalho.

Na primeira dessas áreas não existem soluções fáceis. O crescimento econômico sustentado é, sem sombra de dúvida, o maior estímulo à demanda de mão-de-obra; daí a necessidade vital, antes de qualquer coisa, de criar um ambiente macroeconômico que promova níveis adequados de investimento e crescimento, e impeça distorções nos preços relativos que afetem a demanda de mão-de-obra, particularmente as geradas por uma taxa de câmbio supervalorizada. Entretanto, como ilustra a experiência de muitos países, tanto dentro quanto fora da região, nem sempre o crescimento se traduz em tendências favoráveis na demanda de mão-de-obra. Por isso, é preciso dar preferência a políticas que possam ajudar a alcançar uma melhor correspondência entre as estruturas de oferta e demanda de mão-de-obra que apoiem atividades e empresas geradoras de emprego. Esforços ambiciosos de treinamento profissional, entre eles programas de aprendizado, merecem muito mais atenção dos governos da região. Nessa área, é necessário haver uma íntima cooperação entre os centros de treinamento e o setor de produção, e entre ambos e o sistema educacional. A organização melhor da informação no mercado de trabalho desempenhará a mesma função.

A adoção de práticas flexíveis de contratação certamente não é uma panacéia para os problemas associados à demanda de mão-de-obra, e seria irreal pensarmos que elas poderiam reverter os efeitos das políticas macroeconômicas sobre a criação de empregos resultantes do crescimento econômico inadequado ou instável. Estudos realizados pela Organização Internacional do Trabalho indicam que quando se aplica essa opção isoladamente, pode haver uma rápida deterioração da qualidade dos empregos (Tokman e Martinez, 1999). Devido à existência de acentuada rigidez em alguns segmentos do mercado de trabalho, porém, faz sentido negociar uma maior flexibilidade nas práticas de contratação para facilitar ajustes a uma situação caracterizada pela constante mudança tecnológica e por necessidades e reestruturação em setores de produção e no Estado. Nesses casos, entretanto, práticas de contratação mais flexíveis precisam ser acompanhadas pelo desenvolvimento de sistemas de prote-

ção social adequados.<sup>2</sup> No nível microeconômico, há também a necessidade de se promover acordos entre patrões e trabalhadores, a fim de proporcionar tipos alternativos de flexibilidade e estimular a maior adaptabilidade à mudança tecnológica e ao ciclo econômico entre empresas e seus funcionários. Enquanto isso, a maior uniformidade nos benefícios do emprego facilita a mobilidade do potencial humano, bem como tipos de educação e treinamento do potencial humano que permitam às pessoas tornarem-se mais versáteis.

Por outro lado, o diálogo social precisa promover uma estrutura conceitual igualitária e eficiente para as relações trabalhistas que se concentre nos interesses comuns e em decisões justas e transparentes para conflitos, de modo a criar um ambiente favorável para a criação de empregos. Nesse sentido, é vital adotar medidas que estimulem a sindicalização e estabeleçam os mecanismos adequados a barganhas coletivas em um meio que aumente a competitividade em um contexto de mudanças contínuas nas condições tecnológicas e de produção. As políticas relacionadas ao salário mínimo precisam compensar as assimetrias no poder de negociação salarial, particularmente para os grupos menos organizados, mas seus efeitos potencialmente negativos na demanda de mão-de-obra e o incentivo criado por eles para o aumento do emprego informal precisam ser reduzidos.

O Estado também precisa desenvolver mecanismos para combater a vulnerabilidade resultante de períodos de desemprego, combinando sistemas obrigatórios e solidários de seguro-desemprego para diferentes grupos de trabalhadores, programas de emergência especiais para geração de empregos, programas especiais de treinamento e sistemas que proporcionem proteção social básica (ou seja, acesso continuado a serviços de saúde e escola para crianças, pagamento das contribuições da previdência social para os desempregados e pagamento de prestações da casa própria). Deve-se fazer um esforço também para ajudar os desempregados no longo prazo (desemprego estrutural), oferecendo-lhes programas de treinamento especiais ou

---

<sup>2</sup> Os níveis correspondentes de proteção social deveriam incluir os direitos do trabalhador (como pensão e assistência médica), um sistema de seguro-desemprego e programas de treinamento para pessoas que reingressam no mercado de trabalho.

então subsídios alternativos a empresas que lhes ofereçam emprego para que eles adquiram experiência e, assim, acumulem um estoque básico de capital humano.

Por fim, o Estado precisa oferecer a todos acesso ao mercado de trabalho, atacando a segmentação e a desigualdade que impedem a participação de determinados grupos na atividade econômica. No caso das mulheres de baixa renda, é preciso desenvolver políticas que harmonizem as tarefas familiares com o emprego, estimulando os homens a assumirem uma parcela maior das responsabilidades pelas tarefas reprodutivas e oferecendo alternativas institucionais mais numerosas e melhores em termos de habitação e creches. É essencial também introduzir programas destinados a melhorar as qualificações dos jovens e impedir seu ingresso prematuro no mercado de trabalho. Em grupos nos quais a exclusão é grave, como entre os índios, deveriam ser implementados programas educacionais bilíngües adequados a sua cultura, bem como programas de treinamento específicos.

### 3. Igualdade em relação aos riscos de doença e velhice: reformando os sistemas de previdência social

As reformas nos sistemas de previdência social tiveram por objetivo maior transparência e equilíbrio financeiro, maior eficiência no uso de recursos, incorporação de novos mecanismos que melhorem a cobertura desses sistemas e sua adaptação aos desafios da transição demográfica e epidemiológica. Para esses fins, as regras que governam as contribuições e os benefícios e a participação de empresas públicas e privadas sofreram alterações. Como parte desse processo, as funções da regulamentação, financiamento e oferta de serviços foram claramente separadas uma da outra. A análise da experiência da região revela que não existe um modelo geral: adotaram-se variantes diferentes de combinações público-privado e existem importantes diferenças nos métodos usados para conciliar eficiência e solidariedade.

As reformas nos sistemas de saúde introduziram diversas maneiras de competição e administração do setor privado, e existem diferenças fundamentais nas formas como combinam o seguro público solidário com os seguros privados baseados em contribuições individuais e na estrutura de financiamento, acesso e benefícios. Os três

modelos básicos que surgiram podem ser resumidos da seguinte maneira: (1) sistemas privados que incorporam critérios de equivalência individual e não aplicam os princípios da solidariedade; (2) sistemas privados que aplicam critérios de equivalência no nível coletivo, permitindo a total introdução da solidariedade; e (3) a reorganização do sistema público universal com a introdução dos “quase-mercados” para melhorar a eficiência (separação de funções, contratos de provisão de serviços, competição entre fornecedores públicos, avaliação e planejamento do orçamento com base no desempenho). Um traço comum que une essas reformas é a introdução da competição na oferta de serviços (entre os órgãos públicos e privados dos dois primeiros modelos e entre os órgãos públicos no terceiro), sendo que isso é independente da oferta de serviços em si, que só está presente nos modelos privados.

A experiência mostra que o primeiro sistema estimula as empresas privadas a dominarem o mercado, o que significa que os seguros de risco e a oferta de serviços de saúde para os grupos de baixa renda, de maior risco (principalmente os idosos) ainda se concentram no setor público, aumentando a pressão sobre os gastos governamentais. Tais problemas são parcialmente resolvidos pelo segundo sistema. O setor público retém um papel importante em todos os sistemas, daí a importância vital de se melhorar a administração da provisão de serviços públicos, o objetivo central do terceiro modelo. De um modo geral, as mudanças geraram progresso no sentido de aumentar a eficiência da provisão de serviços e melhorar a administração dos fundos públicos, embora o primeiro sistema tenha sérias limitações em termos de solidariedade. A regulamentação nesse campo está apenas engatinhando.

Nos sistemas de pensão, o principal avanço foi a introdução dos sistemas de capitalização – que definem princípios de total equivalência entre contribuições e benefícios individuais – e de mudanças no ritmo de contribuição e substituição, e na idade para aposentadoria, inclusive a abolição das pensões em casos de aposentadoria precoce, na tentativa de melhorar o equilíbrio financeiro do sistema e, assim, melhorar a sua sustentabilidade fiscal. Os modelos que foram usados podem ser agrupados em três tipos, que diferem em sua maneira de conciliar equivalência e solidariedade, de dividir as funções

entre organizações públicas e privadas, e no grau de liberdade de escolha entre os sistemas que as pessoas têm. O sistema de capitalização pura, um modelo destinado a assumir o lugar do sistema em que as contribuições são feitas e pagas ao longo do tempo, dá prioridade ao critério da equivalência individual. O Estado mantém a obrigação de pagar aos pensionistas e fornecer uma garantia de pensão mínima, suprida pela receita tributária geral; este é o único elemento de solidariedade. No modelo paralelo ou dual, o novo modelo de capitalização coexiste com o antigo modelo em uma versão reformada, e os segurados podem optar por um ou outro sistema. No modelo misto, os dois sistemas se complementam; o sistema público fornece uma pensão básica, sendo complementada pelo sistema de capitalização.

Os sistemas de capitalização administrados por empresas privadas e que permitem uma liberdade de escolha evitam o risco de utilização de poupança para fins políticos, mas transferem para o segurado o risco financeiro total. Nos modelos paralelos, a diferença em incentivos afeta os benefícios que a liberdade de escolha poderia proporcionar, fazendo com que as decisões tendam em favor de uma ou outra alternativa, o que maximiza o risco fiscal quando não há limite de mobilidade. Enquanto isso, os dois últimos modelos limitam o escopo de capitalização, mas reduzem a pressão fiscal. Na verdade, a dívida da previdência, ou mais especificamente, o contrato estabelecido pelo sistema de pensão anterior, torna-se explícito com a transição para os modelos de capitalização. A criação de reservas para trabalhadores, portanto, significa que o Estado tem que quitar diretamente essa dívida, o que pode sair muito caro, tanto em termos fiscais quanto em termos de igualdade (se isso implicar a redução de outros gastos sociais) durante as três primeiras décadas da transição.

Essas reformas são muito recentes – nenhum desses sistemas pagou pensões a uma geração inteira – para que possamos tirar conclusões definitivas. As principais causas de preocupação são a amplitude de cobertura inadequada, sobretudo para trabalhadores de baixa renda; os altos custos fiscais da transição; o baixo impacto na poupança nacional, em contraste com as altas esperanças a esse respeito; os altos custos administrativos do sistema; e a lacuna cada vez maior entre as expectativas de pensão e a realidade, que provocou um debate político contínuo sobre a estrutura dos benefícios.

Em geral, as reformas na seguridade social proporcionaram ao setor privado um papel mais forte na gerência dos programas, deram ao segurado a liberdade de escolha e, conseqüentemente, introduziram a competição entre os fornecedores de serviços. A reforma dos sistemas públicos em questão é essencial, pois o Estado continua desempenhando um papel importante em todos os sistemas. Juntos, todos esses fatores podem gerar maior eficiência. Houve também melhorias na estrutura institucional e maior transparência nos gastos públicos; além disso, os sistemas de pensão tornaram-se mais viáveis do ponto de vista fiscal. Entretanto, começam a surgir melhorias na cobertura e na qualidade dos mecanismos de proteção e o escopo da melhor gerência foi limitado pelas características dos mercados envolvidos. Mais importante, a grande ênfase dada ao critério da equivalência individual envolve sérios conflitos com o princípio da solidariedade, o que levou à transferência da função distributiva dos sistemas de seguridade social para o orçamento público, por isso as reformas não reduziram as pressões sobre os gastos públicos. Portanto, na opinião da CEPAL, há mais a ser dito a respeito dos sistemas que retêm um forte elemento de solidariedade dentro do sistema de contribuições para ambas as pensões e, particularmente, para a assistência médica, que precisa ser reestruturado para que se possa destinar uma parcela maior da arrecadação tributária para ampliar o alcance desses sistemas até se obter cobertura universal.

#### 4. Igualdade e gastos públicos

Os gastos públicos sociais são o principal instrumento utilizado pelo Estado para influenciar a distribuição de renda. Existem claros indícios de que os gastos têm um impacto representativo sobre a distribuição de renda secundária. No longo prazo, o maior investimento em capital humano nos permite exercer influência sobre determinados fatores estruturais que afetam a distribuição de renda primária. Seus efeitos distributivos dependerão da escala dos gastos sociais, de sua distribuição e financiamento, e da eficiência na utilização dos recursos.

No que diz respeito à escala dos gastos, existem grandes disparidades na prioridade dada por países diferentes aos gastos com capital humano (educação e saúde) e os que ficaram para trás nessa área pre-

cisam redobrar seus esforços. Na primeira instância, tais esforços envolvem necessariamente a realocação de recursos públicos aos gastos sociais e a priorização das inúmeras demandas existentes neste sentido. Entretanto, talvez isso seja insuficiente, dado o baixo nível de receitas do setor público, na medida em que os níveis de tributação em diversos países da região, sobretudo na América Latina, estão abaixo dos padrões internacionais. Nesses países, portanto, há escopo para aumentar os gastos públicos no longo prazo, ampliando a base tributária. De qualquer forma, a prioridade dada aos gastos sociais precisa ser coerente com uma sólida política fiscal.

Em termos setoriais, os usos mais progressivos para os fundos – em outras palavras, os usos cujos benefícios concentram-se principalmente nas famílias de mais baixa renda – estão na educação primária e secundária, assistência médica e nutrição; os menos progressivos são os gastos com seguridade social e educação universitária; os programas habitacionais ficam no meio. Como observamos em um documento anterior da CEPAL (CEPAL, 1998b), o impacto distributivo também dependerá de como os gastos sociais serão financiados. Nesse sentido, a excessiva concentração da base tributária na América Latina, com a utilização de impostos indiretos cujo impacto distributivo tende a ser regressivo, é motivo de preocupação; isso já não acontece no Caribe anglófono.

É importante também enfatizar a natureza pró-cíclica dos gastos sociais, uma característica claramente contraditória diante das enormes necessidades sociais que surgem durante períodos de crise. Enquanto isso, ainda há um escopo considerável para aumentar a eficiência dos gastos sociais na região. Os dois instrumentos utilizados com mais frequência foram a descentralização e a introdução de quase-mercados para serviços sociais. Os quase-mercados oferecem possibilidades muito interessantes, que começaram a ser percebidas em diversos países. A descentralização também oferece possibilidades, mas encontrou diversos problemas associados à falta de clareza nas funções de distribuição entre os diferentes níveis de governo, dependência excessiva de financiamento do governo central, falta de flexibilidade nas atribuições do *staff*, delegação insuficiente de autoridade às organizações que oferecem os serviços e, em alguns casos, uma tendência ao acirramento das diferenças regionais.

A combinação das demandas geradas pela transição demográfica e os níveis de cobertura de serviços obtidos, ambos intimamente relacionados aos níveis de renda *per capita* do país, sugerem que veremos, nos próximos anos, tendências divergentes entre dois grupos de países da região.

Os países mais pobres enfrentarão os problemas tradicionais envolvidos na ampliação da cobertura dos serviços básicos. Os países com maior renda podem aspirar à cobertura universal em diversos serviços, embora em alguns deles vejamos crescentes problemas na margem (ampliação da cobertura da seguridade social), e poderão se concentrar mais na qualidade dos serviços. Ao mesmo tempo, enfrentarão desafios muito maiores associados ao envelhecimento da população, tanto em termos da demanda de renda para a população de idosos quanto das mudanças associadas no padrão de demanda de serviços de assistência médica. Os países com renda média enfrentarão uma situação intermediária. Da mesma maneira, a pressão sobre o mercado de trabalho será maior nos países de baixa renda e de renda média.

## **B. ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO MAIS ESTÁVEIS, DINÂMICAS, INTEGRADORAS E SUSTENTÁVEIS**

A visão predominante durante o processo de reforma foi a de que a restauração e a subsequente manutenção dos equilíbrios macroeconômicos domésticos, simultaneamente à abertura à economia externa e à reestruturação do setor público, seriam suficientes para garantir o crescimento econômico dinâmico e estável. Não foi o que aconteceu na maior parte dos países da região. O progresso significativo na estabilização de preços e na redução do déficit orçamentário não se fez acompanhar da estabilidade no ritmo de crescimento econômico e surgiram novas fontes de instabilidade, inclusive a maior frequência das crises financeiras domésticas. Mesmo quando se considera a recuperação esperada para o ano 2000, o ritmo de crescimento econômico regional de 3,3% ao ano é baixo, não apenas em termos do que se deseja para reduzir a lacuna entre a região e os países mais desenvolvidos, mas também em relação ao próprio registro histórico da região antes da crise da dívida. Em termos de estrutura de produ-

ção, o resultado foi uma heterogeneidade maior entre os agentes de produção e maior concentração econômica. Além disso, tais processos não foram neutros em termos sociais, pois os diferentes agentes não estavam, e não estão, igualmente preparados para a mudança.

## 1. Uma macroeconomia mais estável

Sem sombra de dúvida, uma das realizações mais importantes da última década foi o sucesso obtido pelas autoridades macroeconômicas no sentido de aumentar sua credibilidade. A confiança que elas ganharam é um ativo, uma forma de “capital público” que está longe de ser insignificante. O progresso substancial obtido na redução da inflação e do déficit orçamentário precisa ser mantido. Isso destaca a importância de se implementar e consolidar “pactos fiscais” viáveis.<sup>3</sup> No entanto, o estilo macroeconômico que veio a predominar também tendeu a manter a instabilidade macroeconômica, se isso for definido em termos de variáveis econômicas reais, ou seja, instabilidade no ritmo de crescimento econômico e de emprego. Este fato tornou-se particularmente importante devido à volatilidade dos fluxos de capital. Esse contraste atesta os perigos de se utilizar uma definição excessivamente limitada de estabilidade macroeconômica que, aos poucos, prevaleceu no debate econômico, e as vantagens de se ampliar o escopo desse conceito de modo a englobar os numerosos significados do termo, incorporando assim variáveis econômicas reais como objetivos da administração macroeconômica.

Visto nesses termos, alguns dos padrões da administração macroeconômica que ganharam aceitação na região são nitidamente pró-cíclicos. Na verdade, a tendência a se adotar metas fiscais que não variam com o ciclo econômico transmite a instabilidade da receita tarifária aos gastos públicos. As políticas monetárias e de taxas de juros tenderam a transmitir os ciclos de financiamento externo ao

---

<sup>3</sup> Segundo um documento anterior da CEPAL (1998d), os cinco elementos principais de tal pacto seriam: a consolidação do progresso no ajuste fiscal, a transparência nos gastos públicos, a necessidade de aumentar a produtividade dos gastos públicos, o reconhecimento da importância da igualdade na alocação dos recursos públicos e a contribuição dos arranjos fiscais para o fortalecimento das instituições democráticas.

crédito doméstico e à taxa de câmbio. Esse tipo de gestão macroeconômica traduz-se não apenas em fortes ciclos de negócios mas também em maior risco para os sistemas financeiros domésticos. O custo dessa instabilidade em termos de variáveis econômicas domésticas é alto, pois aumenta o nível de incerteza para os agentes econômicos, que são então forçados a adotar estratégias microeconômicas defensivas que tendem a reduzir o investimento em capital fixo, com efeitos adversos na criação de empregos e no crescimento econômico. Essa redução do horizonte de tempo também se reflete nos sistemas financeiros, que relutam em oferecer financiamento de longo prazo sob essas condições; aumenta os riscos fiscais que, se resultarem em crises, têm altos custos fiscais e quase-fiscais, e quando surgem as crises, as perdas que são geradas – em termos de emprego, pobreza e distribuição de renda – em geral ocorrem muito repentinamente, e a recuperação é lenta ou incompleta.<sup>4</sup>

Dados os altos custos da volatilidade no crescimento econômico, é necessário tomar medidas que a limitem e escolher mixes de políticas macroeconômicas que tenham menos efeito sobre as variáveis econômicas reais, particularmente as que têm forte impacto social. Isso significa que é necessário ampliar o horizonte de tempo da política macroeconômica em dois sentidos diferentes. Primeiro, é preciso ampliar o horizonte de tempo da administração macroeconômica de curto prazo ao ciclo econômico como um todo, aplicando ativamente políticas contracíclicas. Segundo, o crescimento de longo prazo precisa se tornar um objetivo específico.

A utilização de medidas contracíclicas ativas na administração macroeconômica não é fácil, pois a globalização impõe limites objetivos à autonomia nacional nessa área e eleva os custos de qualquer perda de credibilidade quando a política macroeconômica é inadequadamente administrada. Sendo assim, talvez a política macroeconômica precise ter o apoio de novas instituições e instrumentos que

---

<sup>4</sup> Existem perdas irreparáveis de capital humano: as crianças que saem da escola jamais retornam, pessoas que perdem a experiência de trabalho e os relacionamentos como resultado de períodos prolongados de desemprego ou subemprego. Existem também perdas de ativos de grande importância social: pequenos produtores que perdem seus ativos e jamais os recuperam, famílias que perdem suas casas.

ajudem a conferir credibilidade, inclusive fundos de estabilização fiscal e um melhor equilíbrio de poder na administração das políticas macroeconômicas, que pode ser proporcionado por bancos centrais independentes politicamente responsáveis. Em momentos de grande mudança estrutural, entretanto, com levantes periódicos que se originam fora do país, os instrumentos políticos não podem funcionar no “piloto automático” e as autoridades precisam aplicar o bom julgamento com base em sua própria experiência. Além disso, as autoridades devem prestar atenção especial aos *booms* econômicos, adotando medidas, em particular, para evitar variações insustentáveis que abram caminho para crises econômicas e convulsões custosas nos sistemas financeiros nacionais. Portanto, a administração adequada dos *booms* econômicos é a melhor política para prevenção de crises. Obviamente, o escopo de ação é mais restrito nas economias menores e, portanto, talvez seja necessário recorrer à ajuda multilateral para possibilitar esse tipo de administração.

A experiência dos países em desenvolvimento mostra que a administração da volatilidade do balanço de capitais exige uma combinação de três tipos de políticas. O peso relativo dos diferentes instrumentos varia de acordo com as características estruturais e com a tradição macroeconômica de cada país. Antes de tudo, é preciso haver uma administração macroeconômica flexível e consistente que impeça os agentes públicos e privados de acumular níveis excessivos de dívida, e impedir desequilíbrios nos preços mais influentes, particularmente na taxa de câmbio e nos preços dos ativos nacionais (ativos financeiros e imóveis). Na esfera fiscal, é preciso concentrar a atenção na sustentabilidade dos coeficientes da dívida pública ao longo do ciclo econômico. Isso significa que é necessário haver disciplina fiscal durante as mudanças para melhor, a fim de propiciar o espaço de manobra necessário para compensar as restrições fiscais nas subseqüentes mudanças para pior.<sup>5</sup> Em termos monetários e de taxa

---

<sup>5</sup> Os melhores instrumentos contracíclicos são os fundos de estabilização para receita do setor público – tanto a receita tributária quanto a proveniente de matéria-prima, quando relevante – e redes de segurança social nas quais os gastos possam sofrer elevações temporárias em épocas de crise usando-se a receita guardada durante os momentos de mudanças para melhor, que podem resultar da estabilização dos fundos mencionados anteriormente.

de câmbio, é preciso desenvolver políticas que impeçam que *booms* de curta duração provoquem aumentos excessivamente rápidos no crédito e uma valorização insustentável da taxa de câmbio. Tais medidas serão mais eficazes se vierem acompanhadas de regulamentações governando os influxos de capital. Enquanto isso, a experiência das economias asiática e latino-americana nos últimos anos mostra que em épocas de crise é contraproducente enfatizar demais as taxas de juros como mecanismo de estabilização, reduzindo assim o ritmo de ajuste da taxa de câmbio.<sup>6</sup>

O segundo elemento para a administração adequada da volatilidade do balanço de capitais é a adoção da regulamentação rígida e prudente, e da supervisão dos sistemas financeiros. Essas regras desempenham um papel essencial no sentido de impedir que os sistemas financeiros assumam riscos excessivos, mas precisam considerar não apenas os riscos microeconômicos, mas também os riscos macroeconômicos característicos dos países em desenvolvimento, sobretudo os associados às mudanças nas taxas de juros e de câmbio. Por esse motivo, é preciso fortalecer uma regulamentação prudente durante os períodos de euforia financeira, a fim de levar em conta a maior exposição aos intermediários financeiros.

O terceiro elemento é a política de passivos destinada a induzir um perfil adequado de maturidade da dívida pública e privada, tanto interna quanto externa. A regulamentação aplicada aos influxos de capital desempenha uma função vital nesse sentido. Além disso, conferem às autoridades macroeconômicas um maior escopo para adotar políticas monetárias restritivas durante os períodos de mudanças para melhor e evita a valorização insustentável da taxa de câmbio. As exigências de reservas mínimas ou a aplicação de impostos sobre os influxos de capital são os instrumentos mais promissores nesse sentido, mas os países que não possuem uma forte tradição de regulamentação talvez prefiram instrumentos mais simples (como a proibição de determinados tipos de empréstimos no estrangeiro durante os *booms*). Instrumentos reguladores per-

---

<sup>6</sup> Para consultar uma análise da situação na América Latina e no Caribe, ver CEPAL (1999a).

manentes cuja rigidez aumenta ou diminui ao longo do ciclo são preferíveis à alternância de influxos irrestritos de capital e controles quantitativos em épocas de crise. Na verdade, esse último sistema pode ser totalmente ineficaz se aplicado de improviso durante crises, quando pode levar à evasão em massa ou à evitação de controles. Uma alternativa à regulamentação dos influxos de capital é combinar a regulamentação prudente de intermediários financeiros destinados a desestimular empréstimos excessivos durante períodos de expansão econômica, particularmente os de curta duração, com mecanismos tarifários destinados a desestimular empréstimos externos por agentes não-financeiros. A flexibilidade da taxa de juros também detém os fluxos de curto prazo e executa parte das funções de uma política de passivos, mas seus efeitos são limitados nessa área, pois é pouco provável que limite muito os ciclos financeiros no médio prazo.

Como observamos, um dos objetivos explícitos que precisa ser incluído nas políticas macroeconômicas é o crescimento no longo prazo que, do ponto de vista agregado, depende principalmente da combinação de sistemas fiscais sólidos, taxas de juros reais moderadas e taxas de câmbio competitivas. Esta é a melhor combinação para prevenir o surgimento de desequilíbrios entre os setores comercializáveis e não-comercializáveis, e para minimizar choques repentinos que aumentem a incerteza que afeta as decisões de investimento.

Tais considerações sugerem, ainda, que nas atuais circunstâncias, os regimes de taxa de câmbio estão sujeitos a duas demandas contraditórias difíceis de conciliar: por um lado, os objetivos de longo prazo exigem competitividade e incentivos de curto prazo para especialização internacional; por outro, os objetivos de curto prazo exigem flexibilidade para que a política cambial possa ajudar a lidar com os fortes choques externos. Sistemas extremos de convertibilidade (e dolarização) ou a total flexibilidade resolvem esse dilema abrindo mão de um ou outro objetivo. Conseqüentemente, esses extremos não são a resposta mais adequada; devido a suas limitações, os sistemas intermediários de "flexibilidade gerenciada", que buscam conciliar os dois objetivos, são a melhor opção. Entre eles estão flutuação suja, banda cambial e *crawling pegs*.

## 2. Políticas macroeconômicas e de desenvolvimento produtivo destinadas a estimular o crescimento

O crescimento econômico é o resultado da operação combinada de uma variedade de dinâmicas: acúmulo de capital, acúmulo de know-how aplicado à produção, mudança estrutural e desenvolvimento institucional. É também o resultado da interação entre a dinâmica macro e microeconômica, bem como da dinâmica que influencia os setores de produção, os mercados de fator e as instituições proporcionando a estrutura conceitual para sua operação, conhecida daqui por diante como “mesoeconômica”. O mix adequado de dinâmica macroeconômica e do setor de produção é essencial para garantir estímulo ao crescimento sustentado – ou seja, novos padrões de acúmulo de capital, em lugar de apenas recuperações cíclicas.

No nível agregado, o aumento de 4-5% na renda *per capita* permitiria a diminuição, em um ritmo razoável, da lacuna de renda em relação aos países desenvolvidos. Dependendo das características demográficas específicas de diferentes países, isso implicaria um crescimento de cerca de 5,5-6,5% no PIB, taxas médias de investimento de 26-28% do PIB e, para evitar as vulnerabilidades associadas às altas taxas de poupança externa, taxas de poupança internas de 23-25%, ou seja, entre quatro e seis pontos percentuais acima dos níveis médios alcançados na região na última década.<sup>7</sup> Da mesma maneira, são necessárias altas taxas de crescimento real das exportações – entre 10 e 12%, o que é ainda maior do que as taxas de crescimento dinâmico observadas na década de 1990 – para se evitar os níveis de endividamento externo que tornariam os países vulneráveis a crises no mercado de capitais internacional.

A intermediação financeira no longo prazo é um elemento-chave desse esforço de aumentar o investimento produtivo. Na primeira instância, isso significa estabelecer um grau razoável de estabilidade nos principais preços macroeconômicos (taxas de juros, taxas de

---

<sup>7</sup> No que diz respeito à poupança, é particularmente importante que a poupança do governo e das empresas privadas aumente. A poupança corporativa demonstrou-se vital em todas as instâncias de rápido crescimento econômico. A poupança familiar, por sua vez, é muito mais sensível aos mecanismos de poupança forçada, particularmente os relacionados à seguridade social, mas também as poupanças anteriores associadas a empréstimos para aquisição de imóveis, fundos de desemprego etc.

câmbio e inflação) e desenvolver regulamentações e instituições razoáveis e lucrativas, instrumentos líquidos, com um nível de risco aceitável, que sejam adequadamente protegidos contra a inflação. A criação desse segmento de mercado, portanto, é uma das principais responsabilidades das políticas públicas e exige o desenvolvimento de áreas diferentes: atraentes mecanismos de poupança institucional; capital de risco (*venture capital*) e fundos de aval; instrumentos que permitam a canalização de recursos dessas e de outras instituições para o financiamento de longo prazo; mercados secundários para dívidas de longo prazo, a fim de proporcionar liquidez e, conseqüentemente, agentes que ajam como geradores de mercado (bancos de investimento e outros intermediários financeiros que operem sistematicamente neste mercado). Nenhum desses desenvolvimentos surgirá espontaneamente da ação do mercado; ao contrário, para criá-los, é preciso aplicar intencionalmente políticas públicas, em íntima colaboração com o setor privado.

Como observamos, o desempenho das economias em termos de crescimento econômico está associado tanto a fatores macroeconômicos quanto ao crescimento dos mercados financeiros no longo prazo e aos desenvolvimentos nas estruturas de produção e às instituições que lhes fornecem a estrutura conceitual. Como conseqüência, até uma macroeconomia sólida que consiga reduzir a volatilidade das variáveis reais precisa ser suplementada com uma gama completa de políticas ativas destinadas a fortalecer as estruturas de produção. Dadas as tendências do aparato produtivo na América Latina, essas políticas precisam estar enquadradas em três categorias.

Em primeiro lugar, é preciso haver políticas que protejam a competição e proporcionem a regulamentação pública de estruturas não-competitivas de mercado e os setores com externalidades importantes. Isso implica, antes de tudo, o desenvolvimento de uma política antitruste ativa que impeça práticas não-competitivas por agentes com poder de mercado, a fim de reduzir as barreiras à entrada em importantes mercados e, em geral, promover ativamente a competição e proteger os consumidores. Implica também desenvolver uma ampla gama de medidas reguladoras para os setores social, financeiro, e de serviços industriais de utilidade pública (*utilities*), e atividades que tenham externalidades ambientais significativas.

Em segundo lugar, é preciso implementar políticas que corrijam as falhas nos mercados de fatores, quais sejam, capital de longo prazo, tecnologia, recursos humanos qualificados e terra. Ao lado das questões relacionadas ao desenvolvimento de um mercado financeiro de longo prazo, a questão-chave levantada no presente relatório relaciona-se ao acesso a esses mercados de empresas de pequeno e médio portes, tanto rurais quanto urbanas, para que elas possam desempenhar um papel dinâmico no desenvolvimento de sistemas de produção competitivos. Isso exige o acesso a tecnologia e crédito, treinamento profissional e gerencial, e canais de informação apropriados. Nas áreas rurais, os pequenos produtores também precisam ter acesso à terra e a uma gama maior de iniciativas de desenvolvimento rural que permita aos produtores de baixa renda ter acesso a serviços sociais básicos e a níveis mínimos de infra-estrutura, ou seja, um nível de oportunidades mais próximo ao desfrutado pelos produtores urbanos. Os padrões das melhores práticas para políticas destinadas a apoiar pequenas empresas indicam que tais políticas precisam ter quatro componentes: a criação de empresas ou organizações que ofereçam serviços especializados a essas empresas, levando em conta sua diversidade; estímulo a todas as formas de associação entre as pequenas empresas; uma base local para a malha institucional e de infra-estrutura desenvolvida como apoio; e participação ativa das empresas em todos esses esforços. Essas políticas são particularmente importantes em economias menores, onde tais empresas compõem a maior parte do sistema de produção.

Em terceiro lugar, há a necessidade de políticas destinadas a desenvolver estruturas de produção mais dinâmicas. O funcionamento de tais estruturas pode ser visto em termos da interação de duas forças básicas: (i) inovação, entendida em um sentido amplo como a gama de novas atividades que geram mudanças nos setores de produção (a introdução de novas mercadorias e serviços, novos métodos de produção e de marketing, novas fontes de matéria-prima e estruturas de mercado); e (ii) complementaridades entre empresas e setores de produção que surgem da existência de redes de fornecedores de mercadorias e serviços, com diferentes níveis de especialização, canais de marketing e instituições estabelecidas que ajam como centros de informação e coordenação entre os agentes. Como são essas comple-

mentaridades que permitem que empresas diferentes gerem externalidades entre si, a competitividade dos setores de produção no setor como um todo é determinada por sua existência ou inexistência.

Considerando-se a fraqueza do atual crescimento econômico, é preciso reforçar estratégias de desenvolvimento produtivo como um componente essencial da política de desenvolvimento econômico. No presente relatório, tais ferramentas são conhecidas como “estratégias de mudança estrutural”, a fim de enfatizar que seu principal objetivo é facilitar, para as atividades de produção, uma transição dinâmica de um estágio para o próximo. De acordo com seus determinantes fundamentais, esta estratégia inclui a promoção de atividades inovadoras, particularmente em relação à tecnologia e às exportações, e o desenvolvimento de sinergias estratégicas e complementaridades que criam uma malha de produção mais densa, estimulam maiores elos associativos entre as empresas e fortalecem as instituições, proporcionando-lhes uma estrutura conceitual. Como contraparte, há a necessidade de facilitar a reestruturação ordenada de empresas que estão sendo deslocadas para promover a transferência de recursos para novos setores.

A implementação dessa estratégia envolve três elementos básicos. O primeiro consiste em políticas destinadas a promover a transferência de tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, inclusive a alocação de maior quantidade de recursos públicos e privados a essas atividades, e o estímulo à interação entre os atores nos sistemas de inovação nacionais.<sup>8</sup> Os instrumentos dessa política já são conhecidos – subsídios públicos, incentivos fiscais, *seed capital* para a criação de novas empresas baseadas em tecnologia, parques tecnológicos, incubadoras de empresas e outras. Já fazem parte da cena regional, mas seu escopo ainda é limitado. O segundo elemento inclui políticas para promover a penetração em novos mercados externos, a diversificação das exportações e o desenvolvimento de vínculos domésticos para atividades de exportação. Tais vínculos tornaram-se cada vez mais importantes, devido à destruição disseminada das ca-

---

<sup>8</sup> Esses atores são os governos federal, estadual e municipal, laboratórios públicos e privados ou institutos de ciência e tecnologia, universidades, empresas produtoras de bens e serviços e organizações produtoras.

deias de produção ocorrida nos últimos anos. Essas políticas precisam incluir apoio à integração regional, cujos efeitos benéficos sobre a estrutura de produção foi analisada em muitas ocasiões. O terceiro componente é o estímulo à formação de elos associativos entre empresas e instituições que atuam como suas estruturas conceituais, particularmente através do apoio à formação de *clusters*. Algumas das atividades específicas que deveriam ser buscadas nessa área são iniciativas que estimulem a formação de *clusters* de empresas de tecnologia ou atividades de produção com um componente tecnológico, *clusters* de produção desenvolvidos em torno de setores de recursos naturais onde existam importantes vantagens comparativas e, em economias menores, *clusters* que permitam o total aproveitamento das oportunidades proporcionadas por suas vantagens comparativas naturais (inclusive turismo), atividades dinâmicas de montagem e atividades de maior valor agregado que compensem as desvantagens resultantes da menor escala.<sup>9</sup>

Tais estratégias, e as políticas adotadas para sua implementação, precisam suprir quatro condições básicas para corresponder aos novos contextos interno e externo. Em primeiro lugar, é preciso enfatizar a ligação das economias da região à economia mundial. Isso implica a promoção de exportações, mas envolve também o desenvolvimento de cadeias de produção e *clusters* sub-regionais e regionais dentro da estrutura conceitual do processo de integração e a geração de atividades que complementem a exportação, a fim de aumentar o valor agregado às suas exportações de bens e serviços e sua capacidade de atrair também outras atividades de produção. Em segundo lugar, é preciso haver um equilíbrio adequado entre empreendimentos privados, essenciais para gerar processos de inovação dinâmicos, e o desenvolvimento de sistemas públicos de coordenação e incentivo baseados no desempenho. Em terceiro, as políticas-públicas não são necessariamente políticas do Estado; ao contrário, é desejável que haja uma grande variedade de combinações público-privado e cada país precisa desenvolvê-las de acordo com seu próprio caminho de

---

<sup>9</sup> O capital humano de alta qualidade pode, em última análise, ser o fator mais importante para superar as desvantagens que cercam as economias menores. Alguns avanços tecnológicos também podem ajudar a combatê-las.

desenvolvimento. Por fim, essas políticas devem operar dentro de um ambiente macroeconômico e financeiro favorável ao investimento produtivo.

A negligência, ou até mesmo a total rejeição, dessa agenda de políticas é responsável por grande parte da fragilidade que cada vez mais caracteriza as estruturas de produção da região. A destruição de instituições destinadas a lidar com muitos desses problemas no passado não foi acompanhada por esforços à altura para criar instituições adequadas ao novo contexto. Tais instituições não são apenas incompatíveis com o desenvolvimento bem-sucedido de mercados, como também são, na verdade, necessárias para que isso ocorra; prova disso é o fato de existirem, no mundo industrializado, fortes instituições em todas essas áreas. As instituições a serem criadas podem ser nacionais ou locais, ou baseadas em esquemas de integração, que fazem parte do “aprofundamento” do processo de integração.<sup>10</sup>

Se o padrão de desenvolvimento econômico contribuirá ou não para a integração social dependerá dos seguintes fatores: sua capacidade de gerar empregos produtivos; superar os problemas enfrentados pelas microempresas e pelas empresas de pequeno e médio porte na obtenção de acesso aos fatores de produção e canais de marketing apropriados; e nivelar o campo de jogo para os produtores rurais de pequena escala. Um padrão de desenvolvimento produtivo que gere integração social exercerá efeitos benéficos sobre a distribuição de renda de duas maneiras diferentes: por meio das oportunidades de trabalho e da melhor distribuição de ativos, que ocorre à medida que os pequenos produtores ganham acesso a capital, terra e know-how. Além disso, pode-se tirar total proveito dos benefícios de uma política social mais ativa, particularmente dos esforços para aumentar o capital humano.

---

<sup>10</sup> Como mostra essa análise, entre as novas atividades que podem abraçar esses *processos de integração* encontram-se as seguintes: coordenação de políticas macroeconômicas, particularmente em pequenas economias; sistemas comuns para regular a competição; serviços industriais de utilidades públicas e, talvez, o setor financeiro; apoio à concentração setorial em áreas de fronteira; e redes tecnológicas comuns. Atividades adicionais poderiam incluir o desenvolvimento de redes mínimas ou comuns de segurança social, a incorporação da agenda de desenvolvimento sustentável no processo de integração e o desenvolvimento de redes de infra-estrutura comuns.

### 3. Consolidação de esferas de ação para a promoção do desenvolvimento sustentável

A região precisa incorporar efetivamente a agenda de desenvolvimento sustentável a sua estratégia de desenvolvimento geral. Embora se reflita nas políticas públicas e em preocupações com cidadania, essa agenda ainda não gerou resultados em termos de reverter processos que danificam o meio ambiente ou de estimular uma nova atitude na qual a sustentabilidade seria vista como uma oportunidade, não como um custo. Isso se reflete na fragilidade e instabilidade das instituições que lidam com o desenvolvimento sustentado e na escassez de recursos de que dispõem para lidar com suas pesadas responsabilidades. O triângulo igualdade, desenvolvimento e cidadania deve, portanto, incluir a dimensão da sustentabilidade, que constitui uma parte inseparável do desenvolvimento integral.

Quatro dos princípios estabelecidos durante a conferência Rio Eco 92, realizada no Rio de Janeiro em 1992, são particularmente importantes. O primeiro, "responsabilidades comuns, porém diferenciadas", reconhece implicitamente a dívida dos países desenvolvidos para com o meio ambiente e, portanto, sua maior responsabilidade pelo progresso na implementação da agenda internacional nessa área. O segundo, o "princípio da precaução", afirma que a ausência de certeza científica absoluta sobre fenômenos que possam ter efeitos negativos e/ou irreversíveis sobre o meio ambiente não é desculpa para se adiar medidas que impeçam ou minimizem a ameaça. O terceiro, o princípio segundo o qual "quem polui paga", estabelece claramente como os custos da proteção ambiental devem ser distribuídos. O quarto, o princípio do "direito de saber", estabelece o direito das comunidades a informações precisas sobre os riscos ambientais que enfrentam.

A total aplicação da agenda de desenvolvimento sustentável está intimamente relacionada com os padrões de investimento da sociedade e, conseqüentemente, com o desenvolvimento de seu capital social no sentido amplo de capital humano, natural e físico. Isso significa muito mais do que simplesmente conservar a base de capital natural. Em essência, está associado ao sucesso na mobilização de investimentos em setores de produção dinâmicos que utilizam mé-

todos de produção limpos. Está associado, portanto, à inovação tecnológica, treinamento e sistemas gerenciais que incorporem claramente a dimensão da sustentabilidade.

O fato de em muitos países a liberalização comercial ter aprofundado padrões de especialização baseados em recursos naturais e indústrias sensíveis ao meio ambiente é um desafio e tanto. Não há dúvida de que nesses e em outros setores os países da região terão que se ajustar à crescente tendência de aplicar padrões ambientais ao comércio internacional. A região precisa adotar uma política proativa nesse campo e encontrar maneiras de contribuir para a concretização dos objetivos globais de desenvolvimento sustentável.

Enquanto isso, os países da região têm uma oportunidade sem precedentes de diversificar suas vantagens competitivas de acordo com a agenda ambiental internacional. Três áreas são particularmente importantes. A primeira é o reconhecimento do papel que a região pode desempenhar no sentido de mitigar e reduzir as emissões de dióxido de carbono sob os acordos internacionais para avaliação e criação de mecanismos concretos para comercialização de serviços ambientais globais (sobretudo os derivados do Protocolo de Kyoto para a Convenção sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas). A segunda é o reconhecimento de que a região é rica em biodiversidade, o que aumenta o desafio de como capturar os benefícios econômicos derivados desse recurso, em termos de conhecimento científico e desenvolvimento tecnológico e de usos comerciais. A terceira é a oportunidade de canalizar as novas preferências dos consumidores, particularmente a demanda de turismo, na direção de formas sustentáveis desse serviço, inclusive alguns que têm um rico componente ambiental (ecoturismo).

Seguir o caminho do desenvolvimento sustentável envolve realizar uma completa avaliação econômica e social dos recursos naturais, processos ecológicos e serviços ambientais, enquanto o mercado terá que atribuir preços que reflitam corretamente as externalidades ambientais positivas ou negativas, e os custos e benefícios que surgirem terão que ser distribuídos equitativamente. Nesse sentido, é essencial considerar as questões da vulnerabilidade ambiental trazidas à luz pela série de graves desastres naturais que atingiram a região, revelando a necessidade de adoção de melhores medidas preventivas nessa área.

Em primeira instância, isso envolverá o fortalecimento das instituições ambientais, sejam elas nacionais, locais ou sub-regionais. No caso das instituições sub-regionais, isso terá que ser feito como parte de um processo ativo de inserção das considerações ambientais em diferentes agendas sub-regionais, processo esse que já começou. A experiência mostra que instrumentos reguladores diretos (tanto reativos, como a redução da poluição, quanto preventivos, como o planejamento do uso da terra e avaliações de impacto ambiental) complementam os novos instrumentos econômicos (impostos “verdes” e subsídios estabelecidos com base em externalidades negativas ou positivas). Um assunto que merece atenção especial é a promoção ativa de uma agenda de pesquisa, transferência e desenvolvimento de tecnologias limpas, envolvendo empresas de pequeno e médio portes, em particular. Dada a escassez de fundos, característica do setor em quase todos os países da região, deve-se considerar a opção de utilizar receitas de impostos verdes ou um pequeno imposto sobre propriedade. A implementação de todos esses instrumentos exigirá a participação considerável do setor privado por meio de conselhos econômicos com conhecimentos especializados no assunto, centros de produção limpa e a maior utilização de mecanismos de certificação ambiental voluntária (sobretudo a certificação ISO 14000, para a qual mais de 300 empresas da região já se qualificaram).

Por fim, é vital que se alcance uma forma de cidadania mais responsável, completa e ativa na região – evoluindo da mera expressão de queixas para assumir uma responsabilidade compartilhada. Esse novo tipo de participação cívica – complementada por um Estado que se preocupa com os aspectos da avaliação ambiental com a qual o mercado não pode lidar, e por um mercado moderno com capacidade para inovação tecnológica e voltado para a produção limpa – precisa ser o alicerce de um novo pacto social para o desenvolvimento sustentável.

### C. CIDADANIA E SOCIEDADE

Quando é interpretado como o direito de ter direitos, o conceito de cidadania é concebido em termos de demandas, e não de participação. O raciocínio é que o Estado oferece o apoio necessário para que os cida-

dãos exerçam seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e os cidadãos reclamem do Estado caso seus direitos lhes sejam negados ou se forem coagidos a abrir mão de desfrutar totalmente de sua liberdade. Sem diminuir a relevância desse conceito de cidadania, é importante reconhecer também a tradição republicana, para que o exercício da cidadania se baseie no compromisso individual ativo para com o futuro da sociedade. A construção de sociedades mais participativas e solidárias exige mais do que um Estado que garanta seus direitos; é igualmente necessário haver atores sociais preocupados com os diferentes aspectos do desenvolvimento e com a ampliação das oportunidades para deliberação, para que se possa chegar a acordos e tomar decisões que afetam a vida da comunidade. Maior cidadania, portanto, é sinônimo de maior participação na sociedade: uma comunidade de indivíduos que não se limitam a atividades privadas, mas que contribuem para a divulgação de idéias e opiniões na arena pública a fim de participar em projetos e decisões de consenso.

Segundo essa definição, os cidadãos não são apenas os beneficiários de serviços aos quais têm direito; preocupam-se também com assuntos de interesse público e participam de muitos aspectos da comunidade e da sociedade. Na busca do bem-estar, participam de projetos e iniciativas coletivas nos quais existem outros cidadãos envolvidos e participam da administração dos mecanismos destinados a satisfazer suas necessidades e de redes de apoio mútuo. Os indivíduos são cidadãos quando exercem seu direito legítimo de levar a sério suas demandas e quando se beneficiam da ação pública do Estado, mas também quando se preocupam com problemas locais, regionais e nacionais (e agora globais), e fortalecem as redes sociais das quais fazem parte.

Considerada, assim, em sua inteireza, cidadania implica compromisso mútuo entre autoridades públicas e indivíduos. As primeiras precisam respeitar a autoridade individual, aceitar e promover a participação do cidadão na política e oferecer oportunidades de bem-estar social e trabalho produtivo coerentes com o nível de desenvolvimento econômico. Os últimos precisam exercer pressão para garantir que o Estado cumpra suas obrigações, mas também precisam fazer sua parte, participando na arena pública e assim contribuindo para seu enriquecimento.

Nesse contexto, o aprofundamento da cidadania significa, em primeiro lugar, o desenvolvimento de sua dimensão civil, entendida essencialmente com relação à autonomia individual. Em segundo, significa o desenvolvimento da cidadania política, em outras palavras, a expansão dos agentes sociais que participam de processos deliberativos e decisórios. Em terceiro, significa garantir a possibilidade de os indivíduos exercerem seus direitos econômicos, sociais e culturais, dentro dos limites de possibilidade de cada sociedade. Nas atuais sociedades da informação, significa também a capacidade dos cidadãos de terem acesso ao conhecimento e aos bens de que necessitam para participarem como atores em fluxos de informação, na divulgação do conhecimento e no debate na mídia, e de se adaptarem a novos processos gerenciais e organizacionais. Por fim, e na melhor tradição republicana, significa promover a capacidade de Estados e sistemas políticos absorverem e refletirem as novas práticas dos movimentos sociais e associar políticas públicas com o capital social forjado pela sociedade em si, através de suas organizações.<sup>11</sup> Nesse sentido, significa ampliar a arena pública, diante da força centrífuga que hoje atua nas questões públicas, de modo a criar uma sociedade de fato, uma maior consciência das responsabilidades dos indivíduos e grupos para com a sociedade como um todo, fóruns de cidadãos para deliberação e criação de acordos, e direcionar a participação dos cidadãos na criação e aproveitamento de bens públicos e bens meritórios.

Um elemento-chave desse processo é o desenvolvimento de procedimentos para forjar acordos e resolver conflitos, ou seja, processos políticos que garantam a governança adequada da sociedade. Isso, por sua vez, deve ser entendido como um processo pelo qual se conciliam interesses conflitantes ou divergentes, o que leva a ações cooperativas. O desenvolvimento da governança adequada depende não apenas da existência de amplos acordos políticos e sociais, centrados em um conjunto de objetivos e procedimentos preestabeleci-

---

<sup>11</sup> Entende-se capital social como os recursos sociais e culturais gerais de um determinado grupo de pessoas, indispensáveis para a consolidação de certos benefícios que de outra forma o grupo não atingiria. O capital social deriva de valores culturais de reciprocidade e respeito às regras, bem como de relacionamentos sociais baseados na afinidade, e é visível em instituições sociais criadas para proporcionar cooperação e gerenciar recursos compartilhados.

dos para a resolução de conflitos, mas também em arranjos institucionais para o exercício do poder na administração de recursos sociais e econômicos para o desenvolvimento. Em termos positivos, é mais um pré-requisito para o total exercício da democracia e, portanto, uma contribuição para ela, do que uma limitação à democracia.

A governança social e econômica na democracia está associada, em primeiro lugar, à capacidade de se chegar a acordos de longo prazo entre o Estado e os principais atores sociais e políticos, com relação à estratégia de desenvolvimento e à seqüência de inovações e políticas institucionais que são necessárias de acordo com as diferentes realidades nacionais.<sup>12</sup> É possível chegar a esse tipo de acordo, como mostram as muitas experiências nacionais em diferentes períodos de desenvolvimento, mas exige um período de aprendizado social e uma democracia madura para superar situações de confronto doméstico, quando essas são graves. Dando voz aos atores envolvidos, os mecanismos de participação necessários para se chegar a tais acordos estimulam o interesse pelo sistema, aumentam o grau de exploração real dos benefícios gerados e promovem o desenvolvimento do capital social, entendido aqui como a capacidade de cooperação da sociedade. Entretanto, para que esses mecanismos funcionem corretamente, é necessário aprender a conciliar a crescente demanda de ação rápida por parte do Estado, como requer o mundo atual, com os processos mais lentos de participação democrática.

Os acordos relacionados à agenda pública precisam andar de mãos dadas com o desenvolvimento de regras claras, transparentes e equilibradas para o jogo. Definir regras e instituições que criem uma estrutura conceitual transparente e previsível é um passo necessário na direção da promoção de ações públicas responsáveis e do combate à corrupção. Como contrapeso, isso exige o desenvolvimento de canais de informação e um sistema de Justiça eficiente. Para ter legitimidade, além de clareza e transparência, as regras precisam ser equilibradas da perspectiva de todos os setores sociais. Se um desses setores – especialmente o mais fraco – perceber a existência de desequilíbrios persistentes, um dos alicerces da governança estará em perigo.

---

<sup>12</sup> Para consultar uma discussão detalhada dessas questões, ver Lahera e Cabezas [2000] e, na dimensão fiscal, CEPAL (1998d).

Ao mesmo tempo, a governança socioeconômica adequada exige ações governamentais de alta qualidade, juntamente com mecanismos que garantam a responsabilidade e avaliem a administração pública. A qualidade da administração pública é essencial para a manutenção da legitimidade aos olhos de cidadãos cada vez mais exigentes e menos tolerantes para com procedimentos administrativos que não são transparentes e que abrem a porta à corrupção e ao desperdício. Boa administração pública e níveis aceitáveis de responsabilidade estão associados ao estabelecimento de mecanismos institucionais que definam objetivos específicos para cada área da administração pública, padrões a serem cumpridos e indicadores para avaliação do desempenho.

O fortalecimento da cidadania, entendida como a participação eficaz dos atores sociais em assuntos públicos, é essencial para se remediar a deterioração da coesão social. Em todas as sociedades da região, em maior ou menor grau, as pessoas estão perdendo a noção de que pertencem à sociedade, de identificação com objetivos coletivos e da necessidade de desenvolver elos de solidariedade. Em muitos países, as explosões de violência talvez sejam a manifestação mais visível disso. A sensação de que as tradicionais redes de segurança social – a família, a comunidade, a igreja – enfraqueceram, associa-se à impressão de que os sistemas de projeção social do próprio Estado também estão se tornando mais frágeis. Essa perda de capital social, bem como os problemas de corrupção e ineficiência dos sistemas de segurança pública e justiça são, sem sombra de dúvida, fatores que levam ao questionamento da legitimidade política que afeta cada vez mais os sistemas democráticos da região.

Esse fato destaca a importância de se estimular elos de solidariedade, seja por iniciativa do Estado ou da sociedade civil em si. Significa que as “questões públicas” precisam ser vistas como a esfera para onde convergem os interesses públicos, e não sinônimo de Estado. Significa, em outras palavras: que todos os setores da sociedade precisam participar de forma mais ativa das instituições políticas democráticas e que é necessário desenvolver uma ampla gama de mecanismos dentro da sociedade civil em si, a fim de fortalecer os relacionamentos de solidariedade e responsabilidade social, tanto dentro dos grupos quanto entre eles e, acima de tudo, consolidar uma cultura de

coexistência harmônica e desenvolvimento coletivo baseado na tolerância das diferenças e no desejo de chegar a um acordo.

Uma das perguntas básicas que surgem com relação a essa questão é a seguinte: De que forma o novo “estilo de desenvolvimento” aperfeiçoa ou impede esse processo? Em outras palavras: até que ponto a aceitação disseminada das regras de mercado e o conceito cada vez mais aceito de esforço individual como esteio da ordem social acabam erodindo o capital social que o modelo econômico em si (e, obviamente, qualquer ordem social) requer?<sup>13</sup> Este é, indubitavelmente, o maior paradoxo que nossas sociedades enfrentam hoje, um dos “paradoxos da modernização”, como disse um relatório recente.<sup>14</sup> Subjacente a ele existe uma grande controvérsia, possivelmente a mais importante deste início de século: a controvérsia entre os que vêem os elementos do desenvolvimento humano – educação, saúde e trabalho – como direitos e, como tais, venerados ainda mais na International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, e os que os encaram como bens ou *commodities* que os indivíduos terão que adquirir com seu próprio esforço. Onde termina o mundo das *commodities* e começa o mundo dos direitos? Em outras palavras, onde termina o mundo dos consumidores e começa o dos cidadãos? Esse certamente é um dos dilemas mais cruciais que as sociedades de nossa região – e o mundo inteiro – enfrentam hoje.

---

<sup>13</sup> O clássico trabalho de Polanyi (1957) continua sendo um ponto de partida indispensável para esse tipo de análise. Uma das contribuições recentes mais interessantes para esse debate é a de Soros (1998).

<sup>14</sup> Consulte, a esse respeito, o relatório recente do PNUD (1998). O relatório afirma que, além dos problemas da desigualdade na distribuição dos indicadores do desenvolvimento ou seguridade social, há uma “grande lacuna de inconsistência entre os progressos objetivos e as percepções da seguridade subjetivas das pessoas” e “possíveis limitações nos mecanismos específicos por meios dos quais a sociedade chilena tentou alcançar a integração social” (p. 21). Essas reflexões, relacionadas ao país que teve mais sucesso nas reformas econômicas, são continuamente relevantes.



# Bibliografia

- Albert, Michael (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Éditions du Seuil.
- Altimir, Oscar, (1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo económico*, vol. 37, no, 145, Buenos Aires, Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (IDES), abril-junho.
- Berry, Albert (1998), *Confronting the Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Burki, Shahid Javed e Guillermo E. Perry (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Castells, Manuel (1996), *The Information Age: Economy, Society and Culture*, 3 vol., Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Papers, no. 157, Helsinki, United Nations University (UNU)/World Institute for Development Economics Research (WIDER), março.
- David, M. Beatriz (2000), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿la construcción de un nuevo modelo?*, Bogotá, D.C., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.

- \_\_\_\_ (2001b), *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, 2000 Report* (LC/G.2125-P), Santiago, Chile, dezembro. Publicação das Nações Unidas, vendas no. E.01.II.G.12.
- \_\_\_\_ (2000), *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, 1999 Report* (LC/G.20261-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, vendas no. E.00.II.G.4.
- (1999a), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1998-1999* (LC/G.2056-P), Santiago, Chile, Dezembro, publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.98.II.G.15.
- \_\_\_\_ (1999c), *Social Panorama of Latin America, 1998* (LG/G.2050-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.99.II.G.4.
- \_\_\_\_ (1999d) *Latin America and the Caribbean in the World Economy, 1998 Edition* (LC/G.2038-P), Santiago, Chile, março. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.99.II.G.3.
- \_\_\_\_ (1998a), *The International Financial Crisis: An ECLAC Perspective* (LC/G.2040), Santiago, Chile, outubro.
- \_\_\_\_ (1998b), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versão, revisada e atualizada, Santiago, Chile, Fondo de Cultura Económica. Uma versão anterior em inglês surgiu em 1995, *Latin America and the Caribbean: Policies to Improve Linkages with the Global Economy* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago, Chile, março. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.95.II.G.6.
- \_\_\_\_ (1998c), *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, 1998 Report* (LC/G.2038-P), Santiago, Chile, dezembro. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.98.II.G.14.
- \_\_\_\_ (1998d), *The Fiscal Covenant: Strengths, Weaknesses, Challenges*, livros da série CEPAL, no. 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago, Chile, Novembro. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.98.II.G.5.
- \_\_\_\_ (1997a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1997* (LC/G.1978), Santiago, Chile
- \_\_\_\_ (1997b), *The Equity Gap: Latin America, the Caribbean and the Social Summit* (LC/G.2038-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.97.II.G.11.
- \_\_\_\_ (1996a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1978), Santiago, Chile, 2 de dezembro.
- \_\_\_\_ (1996b), *Strengthening Development: The Interplay of Macro- and Micro-economics* (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.96.II.G.2.

- \_\_\_\_ (1994a), *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean: Economic Integration as a Contribution to Changing Production Patterns with Social Equity*, livros da série CEPAL, no. 39, (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.94.II.G.3.
- \_\_\_\_ (1994b), *The Social Summit: A View from Latin America and the Caribbean* (LC/G.1802(SES.25/5)), Santiago, Chile, abril.
- \_\_\_\_ (1992a), *Social Equity and Changing Production Patterns: An Integrated Approach* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago, Chile, abril. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.92.II.G.5.
- \_\_\_\_ (1992b), *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity* (LC/G.1702/Rev.1-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.92.II.G.6.
- \_\_\_\_ (1990), *Changing Production Patterns with Social Equity: The Prime Task of Latin American and Caribbean Development in the 1990s* (LC/G.2038-P), Santiago, Chile, março. Publicação das Nações Unidas, Vendas no. E.90.II.G.6.
- CEPAL/IIDH (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Instituto Interamericano de Direitos Humanos) (1997), *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*, Santiago, Chile.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomics, Trade, Finance: Reforming the Reforms in Latin America*, Londres, Macmillan e St. Martin's Press.
- Ganuzza, Enrique, Arturo León e Pablo Sauma (org.) (1999), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análises desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20* (LC/R.1923), Santiago de Chile, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), outubro.
- Gligo, Nicolo (1997), "The public institutional system and explicit and implicit environmental policies", *CEPAL Review*, no. 64 (LC/G.1986-P), Santiago, Chile, dezembro.
- Hofman, André (1999), *Crecimiento y productividad en América Latina. Una visión comparativa a largo plazo* (LC/R.1947), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (1999), *Economic and Social Progress in Latin America 1998-1999*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_ (1997), *Economic and Social Progress in Latin America 1996-1997*, Washington, D.C.

- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (1999a), "Informe Final Reunión Regional Tripartita de la OIT com la colaboración de la OPS sobre 'La Extensión de la Protección Social en Salud a los Grupos Excluidos en América Latina y el Caribe'", Cidade do México, 20 de novembro a 1 de dezembro.
- \_\_\_\_ (1999b), *Panorama laboral*, 1999, Escritório regional de Lima para a América Latina e o Caribe.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (1998), *World Economic and Financial Surveys. World Economic Outlook*, Washington, D.C., maio.
- Kats, Jorge (2001), *Structural Reforms, Productivity and Technological Change in Latin America*, livros da série CEPAL, no. 64 (LC/G.2129-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), publicação das Nações Unidas, vendas no. E.01.II.G.22.
- \_\_\_\_ (2000), *Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina*, série Desarrollo productivo, no. 75 (LC/L.1342/Rev.1-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), publicação das Nações Unidas, vendas no. S.00.II.G.45.
- Lahera, Eugenio e Mabel Cabezas (2000), *Governance and institutional development of the Chilean economy* (LC/R.1959), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Lora, Eduardo (1998), "Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo", *Pensamiento iberoamericano*, edição especial, Madri.
- Low, P. E A. Yeats (1992), "Do dirty industries migrate?", *International Trade and Environment*, Patrick Low (org.), World Bank Discussion Papers, no. 159, Washington, D.C.
- Moguillansky, Graciela e Ricardo Bielschowsky (2001), *Investment and Economic Reform in Latin America*, livros da série CEPAL, no. 63 (LC/G.2128-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), publicação das Nações Unidas, vendas no. E.01.II.G.21.
- Morleu, Samuel (2001), *The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean*, livros da série CEPAL, no. 65, (LC/G.2127-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), publicação das Nações Unidas, vendas no. E.01.II.G.20.
- \_\_\_\_ (1995), *Poverty and Inequality in Latin America: the Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

- Morley, Samuel, Roberto Machado e Stefano Pettinato (1999), "Indexes of structural reform in Latin America", série *Reformas económicas*, no. 12 [LC/L.1166, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)].
- Ocampo, José Antonio (2000), "Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis", *El impacto de las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario de América Latina*, Bogotá, D.C., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- \_\_\_\_ (1999a), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago, Chile. Fondo de Cultura Económica/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_ (1999b), *Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence*, série Temas de Coyuntura, no. 1 [LC/L.1192-P], Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), abril. Publicação das Nações Unidas, vendas no. E.99.II.G.6.
- \_\_\_\_ (1998a), "Income distribution, poverty and social expenditure in Latin America", *CEPAL Review*, no. 65 [LC/G.2033-P], Santiago, Chile, agosto.
- \_\_\_\_ (1998b), "Beyond the Washington Consensus: an ECLAC perspective", *CEPAL Review*, no. 66 [LC/G.2049-P], Santiago, Chile, dezembro.
- Peres, Wilson (coord.) (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, Cidade do México, Siglo Veintiuno Editores.
- Peres, Wilson e Giovanni Stumpo (2000), "Small and medium-sized manufacturing enterprises in Latin America and the Caribbean under the New Economic Model", *World Development*, vol.28, no.9, especial, setembro.
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Rodrik, Dani (1999), *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- \_\_\_\_ (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Schaper, Marianne (1999), *Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, série Medio ambiente y desarrollo, no. 19 [LC/G.1241-P], Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, vendas no. S.99.II.G.44.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nova York.

- Soros, George (1998), *The Crisis of Global Capitalism*, Nova York.
- Stallings, Barbara and Wilson Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile*, The Brookings Institution/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Stiglitz, Joseph (1998), "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", WIDER Annual Lectures, no. 2, Helsinki, United Nations University/World Institute for Development Economics Research (WIDER).
- Sunkel, Osvaldo (1993), *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Tokman, Victor E. e Daniel Martínez (orgs.) (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, escritorio regional para a América Latina e o Caribe, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- CNUCD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (1999). *Trade and Development Report, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Genebra, publicações das Nações Unidas, vendas no. E.99.II.D.1.
- \_\_\_\_ (1998), *Trade and Development Report, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Genebra, publicações das Nações Unidas, vendas no. E.98.II.D.6.
- \_\_\_\_ (1997), *Trade and Development Report, 1997* (UNCTAD/TDR/1997), Genebra, publicações das Nações Unidas, vendas no. E.97.II.D.8.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento) (1999), *Human Development Report, 1999*, Nova York.
- \_\_\_\_ (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (1994), *Human Development Report, 1994*, Nova York.
- PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) (1999a), GEO 2000, *Global Environmental Outlook 2000*, Londres, Earthscan Publications Ltd.
- \_\_\_\_ (1999b), *Our Planet, The United Nations Environment Programme Magazine for Environmentally Sustainable Development*, vol. 10, no. 1 ([http://www.unepie.org/tourism/edit\\_kalus.html](http://www.unepie.org/tourism/edit_kalus.html)).
- Nações Unidas (1999a), *Towards a New International Financial Architecture. Report of the Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs* (LC/G.2054), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), março.
- \_\_\_\_ (1999b), *World Economic Survey, 1999*, New York.
- Weller, Jürgen (2001), *Economic Reforms, Growth and Employment: Labour Markets in Latin America and the Caribbean*, livros da série CEPAL, no. 66

(LC/G.2121-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, vendas no. E.01.II.G.19.

OMT (Organização Mundial do Trabalho) (199a), "Informe Final. Reunión Regional Tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS sobre 'La Extensión de la Protección Social en Salud a los Grupos Excluidos en América Latina y el Caribe'", Cidade do México, 29 de novembro a 1 de dezembro de 1999.

\_\_\_\_\_ (1999b), *Panorama laboral*, 1999, Lima, Regional Office for Latin America and the Caribbean.

Outras maneiras fáceis de receber informações sobre nossos lançamentos e ficar atualizado.

- ligue grátis: **0800-265340** (2ª a 6ª feira, das 8:00 h às 19:00 h)
- preencha o cupom e envie pelos correios (o selo será pago pela editora)
- ou mande um e-mail para: **info@campus.com.br**



Nome: \_\_\_\_\_  
Escolaridade: \_\_\_\_\_  Masc  Fem Nasc: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_  
Endereço residencial: \_\_\_\_\_  
Bairro: \_\_\_\_\_ Cidade: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_  
CEP: \_\_\_\_\_ Tel.: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_  
Empresa: \_\_\_\_\_  
CPF/CGC: \_\_\_\_\_  
Costuma comprar livros através de:  Livrarias  Feiras e eventos  Mala direta  
 Internet

Sua área de interesse é:

**NEGÓCIOS**

**INTERESSE GERAL**

**INFORMÁTICA**

**LIVROS-TEXTO**

**QUALIDADE DE VIDA**

Nível:  
 Iniciante  
 Intermediário  
 Avançado

Administração  
 Informática  
 Economia  
 Comunicação  
 História  
 Ciência Política

20299-999 - Rio de Janeiro - RJ

O selo será pago por  
Editora Campus

**CARTÃO RESPONSA**  
Não é necessário selar



ISR-52-0085/86  
UP-ACPRES.VARGAS  
DR/RJ

Serviços de impressão e acabamento executados a partir de filmes fornecidos nas oficinas gráficas da EDITORA SANTUÁRIO  
Fone: (12) 565-2140 - fax: (12) 565-2141  
<http://www.editora.com.br> - Aparecida - SP