

Pactos para a igualdade

Rumo a um futuro sustentável



2014

**Trigésimo quinto
período de sessões
da CEPAL**

Lima, 5 a 9 de maio

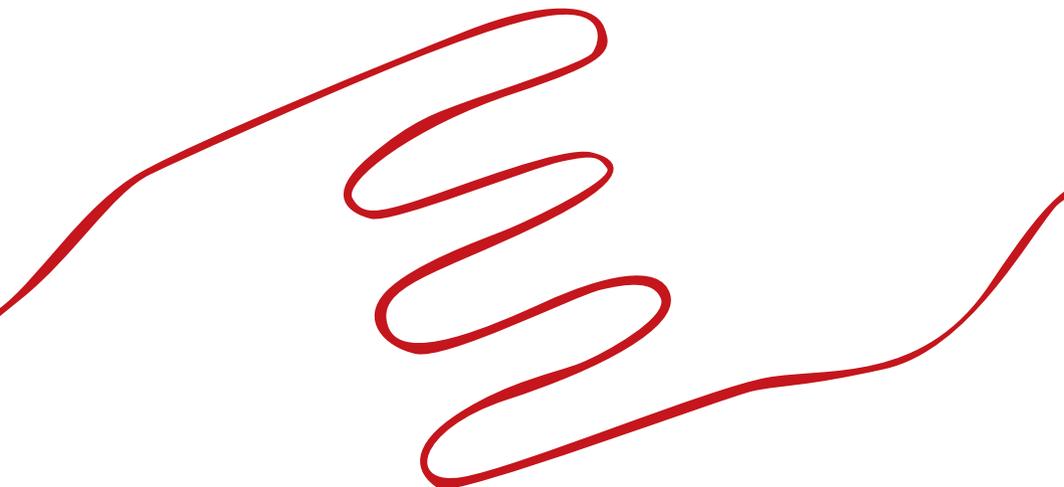


NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Pactos para a igualdade

Rumo a um futuro sustentável



2014

Trigésimo quinto
período de sessões
da CEPAL

Lima, 5 a 9 de maio



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Este documento foi coordenado por Alicia Bárcena, Secretária Executiva da CEPAL, com a colaboração de Antonio Prado, Secretário Executivo Adjunto, Martín Hopenhayn, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social, e Verónica Amarante, Diretora do Escritório da CEPAL em Montevidéu.

No grupo de redação participaram Verónica Amarante, Martín Hopenhayn e Gabriel Porcile, que contaram com os valiosos aportes de Vianka Aliaga, Fernando Filgueira, Juan Alberto Fuentes, Pablo Yanes e Romain Zivy.

Índice

I.	Introdução	5
	A. O enfoque da CEPAL: a trilogia da igualdade.....	5
	B. A inflexão e a encruzilhada	8
II.	Igualdade e sustentabilidade face ao futuro na América Latina e no Caribe	13
	A. Estrutura e instituições: um modelo para armar	13
	B. As ameaças à sustentabilidade do desenvolvimento com igualdade.....	17
III.	Igualdade e desigualdade na América Latina e no Caribe	21
	A. Igualdade de meios: renda e massa salarial	21
	B. Igualdade em capacidades e em qualidade de vida	24
	C. Desigualdades reprodutivas	25
	D. Aspectos relacionais da igualdade	26
	E. Igualdade e reconhecimento recíproco: brechas de gênero em autonomia	28
	F. A dimensão subjetiva: percepções sobre desigualdade e conflitividade	28

IV.	O mundo do trabalho: chave-mestra para a igualdade	31
	A. O copo meio cheio.....	31
	B. O copo meio vazio: as desigualdades de gênero no mundo do trabalho.....	35
	C. Melhoras recentes e incertezas quanto ao futuro	37
V.	Padrões de consumo e estilo de desenvolvimento	39
VI.	Estilo de desenvolvimento e sustentabilidade ambiental	47
VII.	Governança dos recursos naturais na perspectiva da mudança estrutural com igualdade	55
	A. Os recursos naturais e a dinâmica do desenvolvimento	57
	B. Propriedade e apropriação da renda dos recursos naturais	59
	C. A governança que falta	62
VII.	Pactos para a igualdade, a sustentabilidade e a mudança estrutural	65
	A. Pacto para uma fiscalidade com vocação de igualdade.....	66
	B. Pacto para o investimento, a política industrial e o financiamento inclusivo.....	67
	C. Pacto para a igualdade no mundo do trabalho	68
	D. Pacto para um maior bem-estar social e melhores serviços públicos	69
	E. Pacto para a sustentabilidade ambiental.....	70
	F. Pacto para a governança dos recursos naturais.....	71
	G. Um pacto da comunidade internacional pelo desenvolvimento e a cooperação pós-2015	72
	H. A importância de pactuar	73

I. Introdução

A. O enfoque da CEPAL: a trilogia da igualdade

Propor um modelo de desenvolvimento sustentável no médio e longo prazo tem sido uma preocupação recorrente da CEPAL ao longo de sua história. Esta “marca” cobra renovados bríos no último lustro e se expressa no que quisemos denominar trilogia da igualdade, plasmada nos documentos centrais apresentados nos dois últimos períodos de sessões (Brasília, 2010, e San Salvador, 2012)¹, e naquele preparado para o trigésimo quinto período de sessões, que será celebrado em Lima, em maio de 2014². O presente documento constitui a síntese do apresentado em Lima e trata, em diversas esferas, os dois grandes desafios que enfrenta o desenvolvimento na América Latina e no Caribe, que seriam: alcançar maiores graus de igualdade e procurar sustentabilidade na atual inflexão do desenvolvimento e frentes às novas gerações.

A CEPAL publicou o primeiro documento desta trilogia em 2010, por ocasião do trigésimo terceiro período de sessões, com o título *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir*. Neste se propõe um desenvolvimento centrado no valor da igualdade com enfoque de direitos. “Igualar para crescer e crescer para igualar” é a máxima que marca o espírito desta proposta. Reiterou-se aí a importância do papel do

¹ Veja CEPAL, *La hora da la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago do Chile, 2010; e *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago do Chile, 2012.

² CEPAL, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago do Chile, abril de 2014.

Estado à luz da crise dos empréstimos hipotecários de alto risco, deixando em questionamento o papel do mercado autorregulado, e a necessidade de conjugar o desenvolvimento com a plena titularidade de direitos.

Em matéria macroeconômica, *A hora da igualdade* propôs estabilizar e resistir à apreciação cambial. Destacou-se a importância de uma fiscalidade proativa para conciliar equilíbrios macros com promoção do dinamismo econômico e redução da volatilidade da atividade produtiva, sustentando elevados níveis de utilização da capacidade instalada. Advogou-se, em consonância com o anterior, por usar controles de capital que regulassem a entrada e a saída dos fluxos externos. Com estas propostas procurou-se um distanciamento da ortodoxia dos anos oitenta e noventa do século passado, entendendo que ela impunha uma camisa de força ao desenvolvimento das capacidades produtivas da região. As propostas heterodoxas que formulou a CEPAL estavam em sintonias com os novos tempos. Não foi casual que ressoassem nas renovadas agendas públicas e em documentos do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e de outras agências multilaterais. Hoje, falar de igualdade, reformas fiscais progressivas e de políticas públicas de Estado mais ativas e com uma visão de longo prazo em âmbitos econômicos e produtivos deixou de ser um anátema e tais conceitos passaram a fazer parte da linguagem aceita e de uma visão compartilhada.

Posteriormente, se sugeriu a urgente necessidade de fazer uma mudança estrutural orientada a fechar as brechas tanto externas como internas, cuja dinâmica levasse a superar a heterogeneidade da estrutura produtiva. Enfatizou-se que era preciso pôr a macroeconomia em sintonia com a mudança estrutural, promovendo o investimento por meio de políticas industriais ativas, o que inclui de maneira destacada o fechamento das brechas em inovação e infraestrutura, um decidido apoio às pequenas e médias empresas (PME) e o fomento da pesquisa e desenvolvimento.

No documento *A hora da igualdade* se revisa três aspectos fundamentais referentes à igualdade e à inclusão, que seriam: a dimensão territorial, o emprego e a proteção social. Estes aspectos não estão desconectados da esfera produtiva, e por isso a CEPAL tem reiterado que não somente no social se transforma o social. O território, o emprego e a proteção social estão estreitamente associados a um padrão produtivo que configura a inclusão do ponto de vista territorial, determina a geração de emprego

produtivo e, dessa maneira, maior solidez tanto fiscal como contributiva para fortalecer a proteção social e o desenvolvimento de capacidades.

Por outro lado, a proteção e o investimento social devem estar conectados de forma a promover, de forma combinada, a igualdade e o dinamismo produtivo. O investimento na primeira infância, a proteção frente a choques externos mediante transferências básicas de renda, a criação de sistemas de cuidado que contribuam a este investimento e à plena incorporação da mulher ao mercado de trabalho são elementos constitutivos da própria transformação estrutural, dado que: incrementam capacidades humanas, igualam oportunidades e resultados, trazem coesão à sociedade e atacam as causas fundamentais da reprodução intergeracional da exclusão.

Estes pilares do desenvolvimento apresentados em *A hora da igualdade* foram aprofundados no documento principal do trigésimo quarto período de sessões da CEPAL, sob o título de *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*. A perspectiva da mudança estrutural exige um manejo do ciclo econômico que se traduza na maior ocupação possível da capacidade instalada durante seu transcurso. Ao mesmo tempo é necessário promover, por meio de políticas industriais, a inovação e o investimento para incorporar em forma crescente o conhecimento e construir capacidades endógenas no âmbito tecnológico e produtivo, criando vantagens comparativas dinâmicas. Este processo não significa deixar de aproveitar os ciclos de alta de preços dos recursos naturais, mas ter claro que isto não é suficiente para construir bases sólidas e sustentáveis de crescimento.

A visão retrospectiva mostra que na região os ciclos expansivos vêm acompanhados de apreciação da taxa de câmbio real e, por conseguinte, de geração de vulnerabilidades no balanço de pagamentos. Quando a CEPAL apresentou *Mudança estrutural para a igualdade*, o ciclo 2003-2011 olhado superficialmente parecia escapar a este problema. No entanto, a visão estratégica do documento já advertia sobre este risco, que hoje se concretiza num crescente déficit da conta corrente.

Na base desta relação que bloqueia o desenvolvimento sustentado e sustentável se encontram vários fatores: a aceleração cíclica dos fluxos de capital e a variação dos termos de troca, a dependência da exportação de matérias-primas, a ausência de políticas industriais e tecnológicas

que aproveitem estes ciclos em favor da mudança estrutural, uma visão limitada do ciclo e da estabilidade nominal (que solapa outras metas como o emprego e a distribuição), e a relutância ao uso de instrumentos de regulação e administração dos fluxos internacionais de capital.

Em *A Mudança estrutural para a igualdade*, a CEPAL propôs um conjunto de iniciativas para reverter os círculos viciosos que operam em detrimento da sustentabilidade e convertê-los em círculos virtuosos da sustentabilidade do desenvolvimento. Trata-se de que a transformação qualitativa da estrutura produtiva impulse e fortaleça setores e atividades mais intensivos em conhecimento e com demanda de rápido crescimento que, ao mesmo tempo, gerem mais e melhores empregos, que são a chave-mestra para a igualdade. Para tal fim, requer-se um enfoque sistêmico que articule políticas macroeconômicas e fiscais com políticas industriais e sociais.

B. A inflexão e a encruzilhada

A crise de 2008 pôs à prova a capacidade dos Estados de atenuar os impactos de um choque externo grave e preservar seus equilíbrios, mas com clara mobilização de recursos políticos e financeiros, e com um critério anticíclico, mitigando custos sociais que em crises precedentes se sentiram de maneira brutal. Os países da região responderam com sentido de oportunidade, combinando as urgências sociais com as cautelas econômicas. A resposta revelou uma surpreendente maturidade da ação pública e de resolução política. Ficou evidente que as receitas ortodoxas já não operam como preceito e a margem de manobra foi ampliada a partir da política e das políticas, com um aprofundamento da democracia. A região conseguiu ampliar seu arsenal e seus objetivos de política.

Com diferentes velocidades e de acordo com a grande heterogeneidade que existe entre os países, se obtiveram progressos significativos na redução da pobreza e do desemprego e avanços incipientes na distribuição da renda. Consolidaram-se sistemas democráticos em países que há alguns anos eram devastados por guerras civis ou submetidos a regimes ditatoriais. Alcançou-se maior estabilidade macroeconômica, se reduziu a dívida pública e se aplicaram políticas anticíclicas para mitigar os impactos das crises externas; melhoraram-se a matrícula e

a progressão educacional, a prestação de serviços de atendimento da saúde e o acesso a redes de proteção social.

Hoje, a região da América Latina e do Caribe encontra-se numa encruzilhada. Os avanços estão encontrando limites, seja para sustentar ou expandi-los. Apresentam-se grandes desafios no intuito de manter a rota ascendente no caminho rumo à igualdade associada à plena titularidade de direitos e para ampliá-la aos diversos âmbitos em que esta igualdade tem um papel a cumprir. Enfrentam-se, também, importantes desafios em matéria de sustentabilidade econômica frente a uma fase menos dinâmica do ciclo e a atrasos profundos nos padrões produtivos. Em matéria de sustentabilidade ambiental se conjugam questões globais da mudança climática com dinâmicas de consumo e concentração urbana cujas acentuadas externalidades ambientais negativas impactam a economia e o bem-estar das pessoas.

Na América Latina e no Caribe os limites estão dados por uma combinação de restrições externas e características endógenas. Entre as primeiras se destacam a perda de dinamismo do comércio internacional, a flutuação dos preços das matérias-primas, a volatilidade dos sinais financeiros e a reorganização da produção em cadeias transnacionais de valor, em que os países da região correm o risco, uma vez mais, de perder a oportunidade de inserir-se com menores assimetrias. Entre as segundas —as características endógenas— se destacam a estrutura produtiva desarticulada e defasada, os níveis de investimento baixos e com pouca incorporação de progresso técnico, a alta informalidade no mundo do trabalho, as brechas de bem-estar e de capacidades, a débil governança dos recursos naturais, os padrões de consumo em que se evidenciam fortes carências de serviços públicos e altas pressões ambientais e energéticas, e o persistente déficit institucional em matéria de regulação, captação de renda e orientação de recursos. Ainda que haja diferenças entre sub-regiões, a América Latina e o Caribe devem enfrentar em conjunto o desafio de fechar as brechas que suscitam os altos níveis de desigualdade, a heterogeneidade estrutural e a vulnerabilidade externa.

O auge de preços dos produtos básicos e seus impactos sobre a macroeconomia traduziram-se numa propensão a uma maior especialização em torno dos recursos naturais. O investimento público não recuperou seu papel dinamizador, apesar das carências existentes em termos de infraestrutura, nem impulsionou de forma suficiente

a participação do setor privado na prestação de serviços essenciais, como educação e saúde, e se agravou o déficit na provisão de serviços de qualidade por parte do Estado. Quanto mais centralidade adquire o consumo privado, mais difícil é a convergência a contratos sociais com vistas a uma provisão de serviços públicos de qualidade e seu uso por parte de distintos grupos socioeconômicos. Num contexto de débil institucionalidade trabalhista, persistem, também, altos níveis de informalidade do emprego e da ocupação e baixos níveis de produtividade.

O crescimento, embora mantenha suas taxas positivas, desde 2001 vem mingando e a mudança no ciclo dos recursos naturais, bem como a provável redução dos fluxos de capital e da liquidez mundial e o possível aumento das taxas de juros, nos coloca diante de um cenário futuro menos favorável. A redução da pobreza e da desigualdade mostra indícios de haver entrado em uma senda menos dinâmica, ao passo que a indigência encontra-se estabilizada. Por outro lado, as emergentes classes médias e os setores vulneráveis que recentemente deixaram atrás a pobreza incrementaram as exigências ao Estado, do qual reclamam a provisão adequada de serviços públicos e coletivos de qualidade, tais como segurança, transporte, educação e saúde.

Tudo o anteriormente mencionado representa um enorme desafio de avançar em trajetórias de maior igualdade. A complexidade do momento, bem como o futuro de curto e médio prazo, reclama uma atuação diligente e progressiva no âmbito das políticas públicas e do esforço fiscal com impacto positivo na igualdade. Como consequência, tal como assinalado mais adiante, faz-se necessário reformular os equilíbrios entre o Estado, o mercado e a sociedade para construir pactos em que participem aqueles atores que deem garantias a acordos políticos de longo alcance quanto a prazos e abrangência. Apenas a partir de tais pactos seria possível constituir uma institucionalidade e uma vontade coletiva que criem este espaço de políticas; e só por meio dos pactos a sociedade poderia internalizar o sentido e o conteúdo destas políticas.

Assim, é preciso harmonizar a sustentabilidade econômica, social e ambiental em uma visão estratégica de desenvolvimento, com a igualdade como horizonte, a mudança estrutural como caminho e a política como instrumento. Para isto será preciso privilegiar um maior dinamismo do investimento para assegurar uma relação virtuosa entre

crescimento, produtividade e sustentabilidade ambiental por meio da incorporação do conhecimento à produção e à geração de um alto valor agregado; dar maior potencial inclusivo ao mundo do trabalho e fazer convergir a política fiscal e as políticas sociais na redução das múltiplas brechas sociais que trazem uma perspectiva multidimensional às desigualdades que enfrenta a região; orientar a expansão do consumo para harmonizar a oportuna provisão de serviços públicos com o consumo privado, e em consonância com uma maior inclusão social e sustentabilidade ambiental; e avançar resolutamente a uma melhor e maior governança e aproveitamento dos recursos naturais para construir uma economia diversificada, ambientalmente sustentável e com sinergias no emprego e no bem-estar.

Trata-se de conjugar a sustentabilidade de médio e longo prazo de um desenvolvimento dinâmico com o avanço sistemático a maiores níveis de igualdade. Tal igualdade não se entende exclusivamente como uma igualdade de meios, ou seja, como uma melhor distribuição da renda. Entende-se, também, como maior igualdade em capacidades, que ampliem as margens de atuação, no exercício da cidadania, e em dignidade e reconhecimento recíproco dos atores. Reconhecer os sujeitos como iguais e interdependentes implica implementar políticas tanto para promover sua autonomia como para mitigar suas vulnerabilidades. Incorporar, do ponto de vista de gênero, etnia e meio ambiente, as contribuições realizadas implica, do mesmo modo, conceber políticas de igualdade na distribuição de atribuições (na família, no trabalho, na política), na relação entre gerações presentes e futuras e na visibilidade e afirmação de identidades coletivas.

Os pontos-chaves de um projeto de um futuro de igualdade e desenvolvimento, como proposto pela CEPAL nos documentos citados e neste que aqui se apresenta, demandam uma articulação virtuosa entre instituições e estruturas: políticas industriais capazes de articular agentes públicos e privados para elevar o investimento e modificar a composição setorial em prol de maior produtividade; governança e aproveitamento das vantagens comparativas em recursos naturais para construir uma economia diversificada com forte incorporação de conhecimento, de alto valor agregado e com maior potencial inclusivo no mundo do trabalho; melhor equilíbrio entre a provisão de serviços públicos e a dinâmica do consumo privado, em consonância com a sustentabilidade

ambiental, e construção de uma fiscalidade tributária e de gasto público socialmente sustentável, para obter um alto impacto na redistribuição de renda e uma expansão do desenvolvimento de capacidades para o conjunto da sociedade. Somente uma dialética virtuosa entre a mudança institucional e a mudança das estruturas permitirá potencializar o desenvolvimento com base na orientação estratégica que se propõe nas páginas subsequentes.

Para alcançar uma dinâmica virtuosa entre melhores instituições e estruturas mais propícias para o desenvolvimento sustentável e a igualdade social, se requerem contratos ou pactos sociais em distintas esferas. Só as políticas consagradas em pactos podem oferecer um marco mais robusto e duradouro para formular orientações de médio e longo prazo: um pacto pelo investimento e a mudança estrutural; um pacto fiscal por um melhor equilíbrio entre bens privados e serviços públicos na arquitetura do bem-estar; um pacto de governança dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, com ênfase na solidariedade com as gerações futuras e uma matriz produtiva mais diversificada e verde, e um pacto social e trabalhista, para potencializar a capacidade de redistribuição do Estado em distintos âmbitos da desigualdade e para que a institucionalidade laboral acompanhe a mudança estrutural a fim de reduzir brechas de gênero, de produtividade, de emprego de qualidade e de apropriação entre capital e trabalho.

II. Igualdade e sustentabilidade face ao futuro na América Latina e no Caribe

Na América Latina e no Caribe, a conjunção de estruturas pouco diversificadas e de baixa intensidade em conhecimentos, com instituições pouco eficientes e muitas vezes capturadas pelos agentes de maior poder econômico e político, conduz a uma distribuição primária de recursos —aquela que surge do mercado— altamente desigual, que por sua vez só é corrigida marginalmente pela fiscalidade e pelas políticas sociais. Os resultados (com grandes diferenças entre países) são economias de baixa produtividade e alta segmentação, bem como sociedades com grandes brechas de renda, capacidades, redes de relações e reconhecimento como sujeitos plenos de direitos.

A. Estrutura e instituições: um modelo para armar

1. Estrutura produtiva e desigualdade

Uma estrutura produtiva se torna mais complexa quando se diversifica com uma participação crescente de atividades intensivas em conhecimentos. Isto favorece a igualdade de pelo menos três maneiras. Primeiro, permite que a economia seja capaz de elevar sua produtividade e competitividade e, dessa forma, sustentar o crescimento e expandir o emprego de qualidade. Segundo, uma economia mais complexa gera estratos intermediários de produtividade que estão ausentes nas economias mais simples, onde grande parte do emprego se concentra em setores de baixa produtividade, muitas vezes informais, que têm um impacto negativo sobre a igualdade. Finalmente, a desigualdade se

associa à distribuição da educação e das capacidades entre os agentes econômicos. Esta distribuição não ocorre no vazio, senão no contexto de certos processos produtivos. As estruturas mais complexas requerem mais trabalhadores qualificados, sem o que a oferta destes não encontraria sua demanda e os estímulos à educação cairiam rapidamente.

2. Desigualdade e instituições

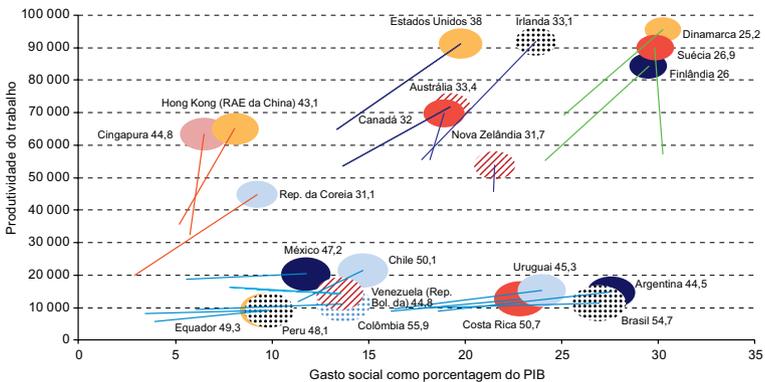
As instituições atuam sobre as estruturas sociais, e especificamente sobre a igualdade, em diversas instâncias. Em primeiro lugar, a distribuição da renda resultante do mercado já está afetada pela intervenção estatal (ou por sua ausência) mediante o estabelecimento de pisos salariais, a negociação entre trabalhadores e empresas, e a regulação dos graus de concentração nos mercados de bens e serviços, entre outros fatores. Todos eles têm consequências diretas sobre a desigualdade da renda primária. Em segundo lugar, as intervenções públicas redefinem a distribuição gerada pelo mercado via instrumentos como impostos e transferências. Esses são mecanismos que afetam diretamente a distribuição da renda disponível dos domicílios. Por último, uma parte muito importante da ação do Estado em termos de redistribuição opera por meio de mecanismos que podem ser considerados indiretos, como o gasto público em educação e saúde, que não afetam a renda disponível atual dos domicílios, mas têm um impacto muito relevante, diferido no tempo, na medida em que promovem as capacidades humanas e facilitam a inserção futura no mercado de trabalho.

Enquanto nos países da OCDE, em média, por meio de impostos e de transferências se alcança uma redução de 35% no índice de Gini, que reflete como a renda se distribui nos domicílios, na América Latina e no Caribe a redução média obtida é de apenas 6%. Muitos países da região têm níveis de desigualdade na renda de mercado similares aos que apresentam diversos países com maior grau de desenvolvimento (Estados Unidos, Israel, Itália, França, Espanha, Grécia, Portugal, Reino Unido e Irlanda), porém, ao não corrigirem essas assimetrias o resultado final é uma desigualdade muito mais elevada na região. Em grande medida isto se deve a que os mercados de trabalho na América Latina e no Caribe registram altos níveis de informalidade que, no longo prazo, se traduzem num limitado acesso a pensões. A capacidade redistributiva das demais transferências também é menor na região, devido aos montantes envolvidos.

3. Dinâmicas sustentáveis entre produtividade e igualdade

As estruturas produtivas e instituições em prol da igualdade podem combinar-se de distintas formas e gerar diferentes dinâmicas. No gráfico 1 utilizam-se os níveis de produtividade do trabalho (eixo das ordenadas) como uma aproximação da intensidade de conhecimentos presente na estrutura produtiva, já que eles resultam das capacidades tecnológicas difundidas no tecido produtivo. O gasto público social como porcentagem do PIB (eixo das abscissas) se apresenta como uma aproximação do esforço das instituições em corrigir desigualdades e proteger os setores vulneráveis. A desigualdade se representa por meio do tamanho dos círculos, que correspondem aos índices de Gini (círculos maiores indicando maior desigualdade). Daí se depreende as seguintes evidências.

Gráfico 1
Produtividade do trabalho e gasto social como porcentagem do PIB,
ao redor de 1990 e 2010, e desigualdade, ao redor de 2010^a
(Em dólares constantes de 2005 e porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Standardized World Income Inequality Database, versão 4.0, setembro de 2013 [on-line] <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.html>; Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), STAN Structural Analysis Database [on-line] <http://www.oecd.org/industry/ind/stanstructuralanalysisdatabase.htm>; e Banco Mundial, World Development Indicators.

^a As linhas indicam a evolução da produtividade do trabalho e o gasto social entre os dois anos considerados (ao redor de 1990 e 2010). A desigualdade está representada pelo tamanho dos círculos, que correspondem aos índices de Gini (os círculos maiores indicam maior nível de desigualdade).

Em primeiro lugar, não se deve renunciar à igualdade para ser mais eficiente. Os países mais igualitários são aqueles que apresentam maior produtividade e os que mais investem em corrigir as desigualdades

derivadas do processo competitivo (segundo o refletido no gasto social como porcentagem do PIB). Seu núcleo (na parte superior do quadrante nordeste) está composto principalmente pelos países escandinavos, que combinam uma estrutura produtiva complexa com uma institucionalidade que limita os efeitos concentradores do mercado e que, em grande medida, redefine seus resultados.

Segundo, as instituições cumprem um papel-chave na distribuição. Há um grupo de países (Austrália, Canadá, Estados Unidos, Irlanda) que têm estruturas produtivas complexas como as dos países escandinavos, porém menos igualdade. A diferença está nos níveis mais altos de gasto social dos escandinavos. A institucionalidade existente e as decisões da sociedade acerca de o quanto de desigualdade está disposta a tolerar, importam — e deixam um rastro claro nos padrões de desigualdade, mesmo em países de similar complexidade produtiva. Isto é válido também para os países asiáticos. Muitos deles puderam avançar rapidamente na redução da desigualdade por meio da mudança estrutural e da criação contínua — ao longo de muitas décadas — de empregos de produtividade crescente. Mas para mover-se em direção ao quadrante nordeste não basta a produtividade nem o emprego; é preciso que estes países também elevem seu gasto social. Em muitos deles o aumento do gasto social já é um tema importante dentro da agenda de políticas.

Terceiro, o gasto social não é suficiente para alcançar os estágios mais elevados da igualdade. A política de produtividade deve ir acompanhada da política de distribuição. Muitos países latino-americanos elevaram seu gasto social nos anos 2000 e puderam reduzir a desigualdade, apesar das deficiências quanto à composição do gasto social. Mas a continuidade da redução da desigualdade requer a mudança estrutural e a diminuição da informalidade; sem o que, surgem desequilíbrios que limitam a geração de empregos. Estes desequilíbrios podem aparecer na conta corrente do balanço de pagamentos (um aumento desproporcional das importações em relação às exportações), no campo fiscal (déficit público) ou no comportamento dos preços (pressões inflacionárias). Para isto contribui o fato de que o aumento da produtividade na América Latina e no Caribe tem sido muito mais fraco que em outras regiões. Na região, a linha de evolução da produtividade entre 1990 e 2010 é quase horizontal, ao passo que a de outros países da amostra mostra uma tendência claramente positiva.

B. As ameaças à sustentabilidade do desenvolvimento com igualdade

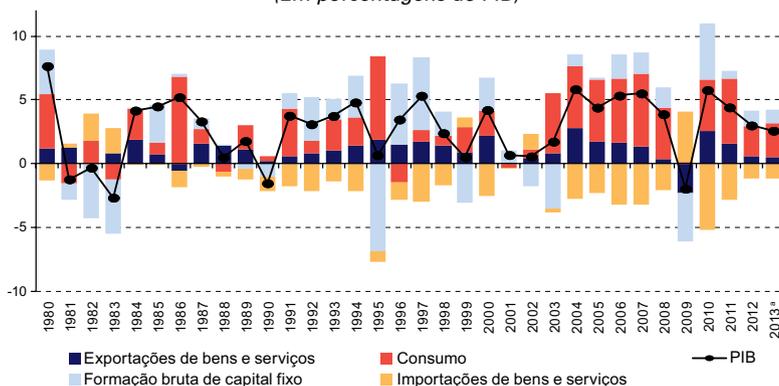
Na última década, a região mostra uma importante redução da pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda; melhoras na cobertura educacional e da proteção social e um aprofundamento da democracia e uma consolidação da estabilidade econômica. No entanto, como já mencionado, no que diz respeito à margem para sustentar e expandir estes avanços no futuro, hoje se está perante uma encruzilhada. No marco do padrão de desenvolvimento vigente e das atuais relações entre estruturas e instituições, até onde a região pode avançar substancialmente no sentido de alcançar maior igualdade e de ampliá-la em suas distintas dimensões? A pergunta quanto ao futuro do desenvolvimento é, também, a pergunta a respeito da sua *sustentabilidade* em distintos âmbitos: econômico, social e ambiental.

1. Sustentabilidade econômica: entre os desequilíbrios macroeconômicos e a mudança estrutural

Após o choque negativo da crise internacional de 2008 e 2009, o biênio 2010-2011 mostrou um considerável crescimento da atividade econômica e do emprego, porém, posteriormente os países da região perderam o ímpeto inicial dessa recuperação e suas economias se desaceleraram em 2012 e 2013. Embora não haja riscos de crises graves como as ocorridas nos anos oitenta, fim dos anos noventa e no princípio da década de 2000, a desaceleração parece anunciar cenários futuros de menor crescimento. Isto implica que o mercado de trabalho também será menos dinâmico e poderia deixar de contribuir para a redução da desigualdade. Assim, em 2013 freou-se a queda do desemprego, que se observava desde fins de 2010.

Um contexto de lento crescimento mundial poderia acentuar a vulnerabilidade das economias da região aos desequilíbrios em conta corrente do balanço de pagamentos, que tem se mostrado crescentemente deficitária. Muitas destas economias já atravessam cenários em que predominam os déficits gêmeos – déficits em conta corrente e déficits fiscais. Isto supõe a necessidade de futuros ajustes, que podem redundar em taxas mais baixas de crescimento e de emprego. A esta vulnerabilidade se agrega outra com implicações muito significativas para a sustentabilidade do crescimento. Trata-se do baixo dinamismo mostrado pelo investimento, dado que nos últimos anos o crescimento veio sendo liderado pelo consumo (veja o gráfico 2).

Gráfico 2
América Latina: taxa de variação do PIB e contribuição ao crescimento dos componentes da demanda agregada, 1980-2013
(Em porcentagens do PIB)



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

^a Cifras estimadas.

Sem uma recuperação do investimento não é possível pensar em taxas mais elevadas de progresso técnico nem em infraestrutura que contribua para reduzir a brecha de produtividade existente em relação às economias avançadas. Assim, por exemplo, a produtividade da maioria dos países da região tem decaído de forma contínua em relação à dos Estados Unidos. Em um mundo em que a fronteira tecnológica se move com grande velocidade, esta queda do investimento supõe problemas mais agudos de competitividade e de crescimento no futuro.

2. Igualdade e sustentabilidade no âmbito social

Nos últimos anos, a conjuntura favorável do mercado de trabalho é o principal fator na diminuição da pobreza e da desigualdade na maioria dos países da América Latina e do Caribe. A região mostra hoje os indicadores mais favoráveis dos últimos 20 anos em matéria de emprego, desemprego e participação, e o crescimento do emprego significou também uma relativa melhora de sua qualidade, já que aumentou a importância dos assalariados. Na última década, ademais, se reduziu moderadamente o peso do emprego em setores de baixa produtividade e aumentaram tanto os salários reais como os salários mínimos. As mudanças ocorridas neste instrumento (políticas de salário mínimo)

foram, em alguns países, um impulso relevante para a redução da pobreza e da desigualdade. No entanto, o atual risco de desaceleração do crescimento poderia solapar esta tendência positiva, sobretudo em uma estrutura produtiva que não foi diversificada e nem se tornou o suficientemente complexa para resistir melhor a choques.

O resultado direto dos aumentos do emprego e da renda laboral na região foi a queda da pobreza, cuja taxa na América Latina em 2013 chegou a 27,9% da população, enquanto a indigência se reduzia a 11,5%. Desta maneira, desde 2002, a queda acumulada da pobreza alcança 16 pontos percentuais e a da extrema pobreza, 8 pontos percentuais.

A este copo meio cheio se contrapõe outro meio vazio. Uma alta proporção da população permanece em condições de vulnerabilidade porque sua renda encontra-se próxima da linha de pobreza. A pobreza costuma concentrar-se em crianças e mulheres. Em desenvolvimento de capacidades, embora a região registre avanços em matéria de cobertura, acesso e progressão dos distintos ciclos educativos, se observa uma forte estratificação de aprendizagens e de resultados dentro dos sistemas educativos. Na estrutura do gasto social, o investimento público orientado à infância é muito baixo, o que prejudica o desenvolvimento de capacidades das novas gerações, e mais ainda ao considerar as maiores exigências de produtividade e a transição demográfica a sociedades com níveis mais altos de dependência devido ao envelhecimento da população.

3. A sustentabilidade ambiental

O estilo de desenvolvimento dos países da região embasou-se em uma estrutura produtiva de vantagens comparativas estáticas, derivadas da abundância e da exploração de recursos naturais. Em termos gerais, os investimentos, a inovação e o desenvolvimento tecnológico se orientaram a esta estrutura tradicional e este viés se sustenta nos incentivos de preços relativos, estruturas de gasto, subsídios, provisão fiscal de infraestrutura e acesso ao financiamento, entre outros fatores. Este padrão, que fomentou a expansão da fronteira agropecuária, a extração crescente de recursos minerais, florestais e pesqueiros, e uma intensificação das emissões de poluentes, tem gerado externalidades negativas para o meio ambiente.

Com efeito, as pressões sobre o meio ambiente vieram se exacerbando por efeito desta especialização produtiva, do padrão e da expansão do consumo e de um aumento populacional cada vez

mais assentado em megacidades. A região composta pela América Latina e o Caribe, além disso, é a mais urbanizada do mundo, já que 8 de cada 10 pessoas vivem em cidades. As consequências disso são múltiplas: crescente degradação da qualidade da água, do ar, do solo e dos ecossistemas, com seus impactos negativos na produtividade, na saúde humana e na qualidade de vida, com os consequentes conflitos socioambientais, entre outros aspectos. Tudo isso ameaça uma importante riqueza que distingue a região, a sua biodiversidade e abundância de recursos naturais.

As evidências inequívocas quanto às consequências da deterioração do meio ambiente, local e mundial, obrigam a dar prioridade à sustentabilidade ambiental na transformação da matriz produtiva e no perfil de consumo. Dito de outro modo, o que a CEPAL denominou mudança estrutural requer, de maneira impostergável, buscar as sinergias entre aumentos de produtividade, inclusão social e economia verde, em escala local e mundial.

III. Igualdade e desigualdade na América Latina e no Caribe

Ante o horizonte crítico da sustentabilidade do desenvolvimento descrito nas páginas precedentes, a CEPAL reafirma que a igualdade deve constituir o valor fundamental e o fim último para a reorientação deste desenvolvimento. Neste terceiro documento da trilogia da igualdade, se retoma a importância da igualdade de meios e oportunidades, mas ademais considera a igualdade em sua vinculação com o desenvolvimento de capacidades, o pertencimento a redes de relações e o reconhecimento de sujeitos plenos de direitos. Isto supõe um contexto relacional, de socialização, autonomia e reconhecimento, que inclui também as percepções dos cidadãos sobre os níveis de igualdade e desigualdade.

Tal como se busca ilustrar mais adiante, esta visão complexa da igualdade reivindica uma perspectiva multidimensional, que necessitará ser traduzida em um enfoque integrado de políticas que permita potencializar sinergias e mitigar círculos viciosos entre distintas dimensões da igualdade.

A. Igualdade de meios: renda e massa salarial

Desde começos da década passada, os países da América Latina vieram revertendo a tendência anterior de aumento da desigualdade e registrando melhoras nos índices de Gini, ainda que a região continue sendo a mais desigual do mundo. Tal inflexão distributiva obedece, sobretudo, à evolução da renda per capita e, especificamente, da renda proveniente do mercado de trabalho³.

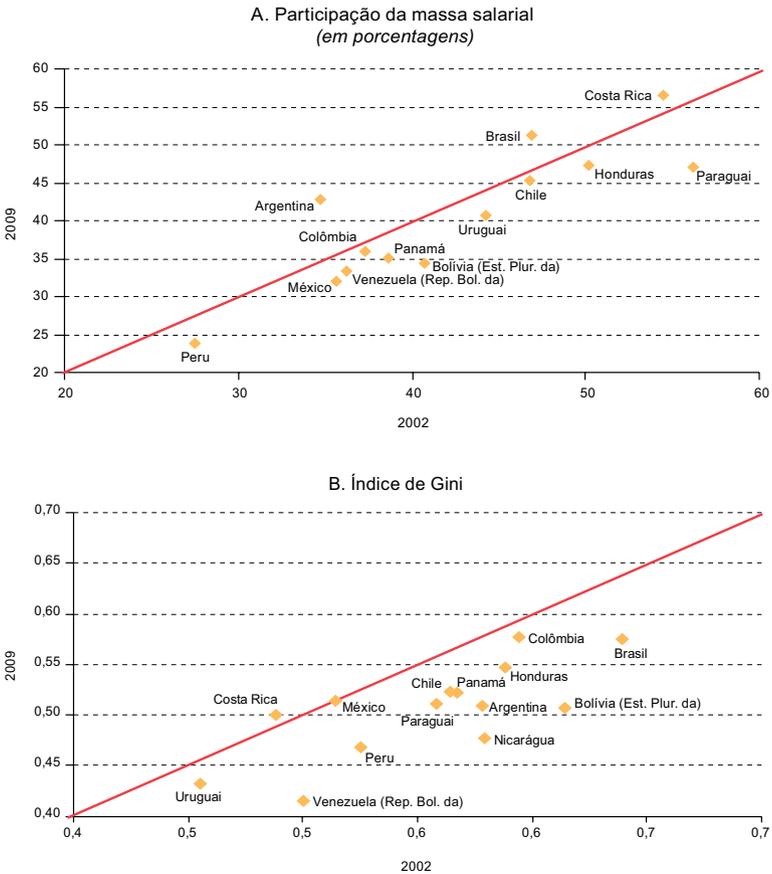
³ Não se inclui o Caribe, por falta de dados suficientes e comparáveis.

A redução da brecha salarial entre trabalhadores qualificados e de baixa qualificação ao longo da última década tem diversas interpretações. Pode entender-se como efeito do crescimento da oferta de trabalhadores qualificados; não obstante, também se atribui à desaceleração da demanda relativa de trabalho qualificado nesse período. O último estaria relacionado com o auge dos preços dos produtos básicos, que teria favorecido a demanda de mão de obra não qualificada e levado à baixa o diferencial salarial por educação.

Sendo isto correto, a composição setorial, altamente condicionada em economias centradas em recursos naturais, estaria gerando uma maior demanda relativa de trabalhadores de baixa qualificação, com o que se reduz a brecha por retornos à educação. Mas, em vez de representar uma convergência do desenvolvimento e da igualdade, estaria revelando uma estagnação da produtividade que, junto com o padrão de especialização predominante, não estimula a progressão em educação nem o desenvolvimento de capacidades. Embora a evidência ainda não seja conclusiva, o debate está aberto e é primordial para compreender a dinâmica distributiva.

Por outro lado, a queda da desigualdade da renda a partir de 2002-2003 não esteve acompanhada de uma maior participação da massa salarial no PIB total (veja o gráfico 3). As melhoras distributivas nos domicílios, em geral, não significaram uma repartição mais igualitária do ponto de vista da apropriação do capital e do trabalho. Deste modo, a apropriação dos frutos do crescimento e do aumento da produtividade por parte dos distintos agentes produtivos não vem contribuindo para a redução de brechas, o que suscita desafios de políticas para avançar neste componente estrutural da igualdade.

Gráfico 3
América Latina (13 países): variação da participação da massa salarial no PIB e índice de Gini, 2002-2009^a



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação da CEPALSTAT, Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC) da Argentina, e dos bancos centrais da Costa Rica, Guatemala e Uruguai.

^a Não inclui a Guatemala porque o último dado disponível sobre o índice de Gini corresponde a 2006.

B. Igualdade em capacidades e em qualidade de vida

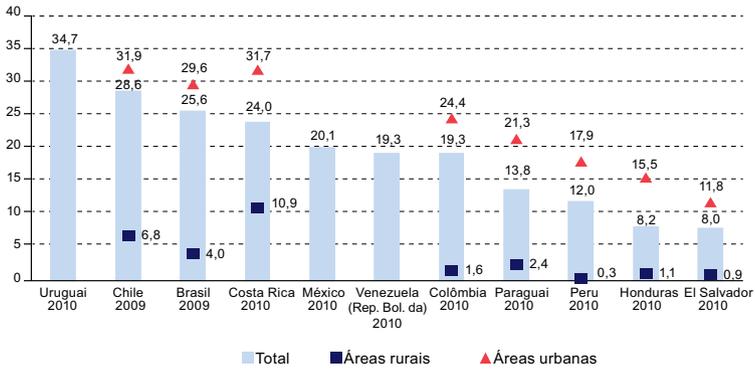
Em termos de capacidades, ao longo da década passada em todos os países da região houve avanços na média da escolaridade alcançada em todos os quintis da população adulta (entre 25 e 65 anos), mas as diferenças existentes tanto entre países como entre grupos socioeconômicos ao interior dos países continuam marcantes. A evolução destas brechas entre 2002 e 2011 mostra um panorama variado. Ao analisar a distribuição da escolaridade independentemente da renda, se observa que, de acordo com a experiência internacional, os países com maiores resultados educativos são também aqueles que, em média, apresentam menores níveis de desigualdade.

Também em matéria de conectividade à Internet, cuja importância hoje é decisiva no desenvolvimento de capacidades, os países da região mostram avanços importantes em cobertura, mas brechas ainda muito grandes entre grupos socioeconômicos em matéria de acesso e uso. Em média, para um conjunto de nove países que dispõem de informação, os segmentos de maior renda apresentam uma taxa de uso de Internet de 64,9%, enquanto no segmento de baixa renda esta taxa alcança 24,6%. Também é muito significativa a brecha de acesso entre zonas urbanas e rurais (veja o gráfico 4), em clara desvantagem dos domicílios das zonas rurais.

Outro aspecto primordial em matéria de qualidade de vida e desenvolvimento de capacidades é a nutrição. Nos últimos anos, se registraram quedas da desnutrição crônica e severa nos países analisados⁴ e as diferenças tenderam a reduzir-se na maioria dos países, salvo na Bolívia (Estado Plurinacional da) e no Peru. No entanto, em quase todos os países se observam níveis crescentes de obesidade e problemas conexos. Em outras dimensões relevantes para o bem-estar material dos domicílios, como a superlotação do domicílio e o acesso a bens duráveis, se evidencia na última década uma melhora, em média e, por sua vez —em termos gerais e com algumas exceções—, uma tendência mais igualitária em sua distribuição. Pode-se concluir que a região tem avançado na direção de maiores níveis de igualdade nas condições de habitabilidade e no acesso a bens duráveis.

⁴ A análise se baseia em pesquisas de demografia e saúde (DHS) da Bolívia (Estado Plurinacional da) (2003 e 2008), Brasil (1996 e 2006), Colômbia (2005 e 2010), Haiti (2006 e 2012), Honduras (2005 e 2011), Peru (2007 e 2012) e República Dominicana (2002 e 2007).

Gráfico 4
América Latina (11 países): domicílios com acesso à Internet em áreas urbanas e rurais, em nível nacional, ao redor de 2010
(Em porcentagens)



Fonte: Observatório para a Sociedade da Informação na América Latina e no Caribe (OSILAC), com base em informação das pesquisas de domicílios e dos institutos nacionais de estatísticas dos respectivos países.

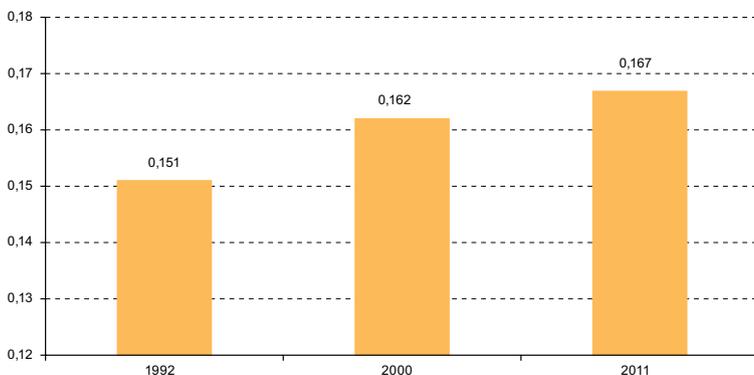
C. Desigualdades reprodutivas

Com relação às desigualdades reprodutivas, o número de filhos por mulher na região caiu de maneira acentuada e ao longo de toda a sociedade, de modo que se reduziram as brechas relacionadas com os níveis de fecundidade. No entanto, o calendário reprodutivo, em particular do primeiro filho, continua mostrando um início relativamente precoce, sobretudo em adolescentes dos setores de menores níveis de renda e escolaridade. Isto resulta inquietante devido às adversidades inerentes à maternidade na adolescência, especialmente quando uma alta porcentagem reflete uma gravidez indesejada. A probabilidade de ser mãe na adolescência, medida pela porcentagem de mães entre as mulheres de 19 a 20 anos, apresenta grandes diferenças segundo os quintis de renda. Como exemplo, na República Dominicana esta probabilidade é próxima a 70% nos domicílios do primeiro quintil nas zonas rurais, e na República Bolivariana da Venezuela alcança 60%, ao passo que no quintil superior urbano esta probabilidade cai para 15,7 e 10,8%, respectivamente. No espaço de tempo transcorrido entre dois censos demográficos geralmente se reduz a probabilidade de ser mãe adolescente em ambos os quintis (com raras exceções), mas na maioria dos países as brechas entre ambos os quintis aumentam.

D. Aspectos relacionais da igualdade

Quando se consideram os aspectos relacionais da igualdade, os resultados não são positivos. Por exemplo, em média, o grau de segregação escolar no sistema primário e secundário na América Latina aumentou nas duas últimas décadas. No gráfico 5 mostra-se o valor médio (não ponderado por população) do índice de dissimilitude⁵, tomando o quintil mais pobre da população como potencial minoria segregada. Quanto maior o índice, maior a segregação observada. Este índice de segregação escolar aumentou, em média, de 0,151 no começo dos anos noventa a 0,162 na virada do século e a 0,167 no começo da década de 2010. Dos 14 países incluídos na amostra, em 10 se registraram aumentos do índice de dissimilitude, isto é, de segregação educativa dos setores de menor renda.

Gráfico 5
América Latina (14 países): segregação escolar entre a rede pública e a rede privada, segundo as médias do índice de dissimilitude, 1992, 2000 e 2011



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em microdados das pesquisas de domicílios.

⁵ Este índice de dissimilitude ou índice de Duncan reflete a proporção de estudantes do grupo minoritário (primeiro quintil ou mais pobre) que deveriam transferir-se de tipo de centro escolar para que existisse uma distribuição homogênea entre os distintos estabelecimentos. Seus valores variam entre 0 e 1, em que 0 representa segregação nula e 1 representa a máxima segregação.

Em nenhum país se registrou reduções significativas em vários dos indicadores de segregação escolar que foram analisados para a década de 2000, período no qual todos os países reduzem a desigualdade de renda e melhoram em outras dimensões do bem-estar. Esta assimetria é preocupante ao pensar na dinâmica distributiva e de inclusão social com vistas ao futuro. Deve-se considerar que a segregação educativa estratifica por partida dobrada ou em dois tempos: em primeiro lugar, durante o processo educativo, pela socialização entre pares, diferenças de qualidade da oferta e pelo clima educacional diferenciado segundo as escolas e as zonas onde se localizam. Em segundo lugar, a segregação discrimina posteriormente no aproveitamento dos resultados educativos para a inserção no mundo do trabalho, tanto pelas brechas quanto pelas redes de relações adquiridas na comunidade escolar e sua extensão às famílias, como pela diferenciação no reconhecimento simbólico e as brechas de prestígio segundo o lugar em que se estuda.

Outro âmbito de segregação é o residencial, e implica que os diferentes grupos socioeconômicos de uma cidade ou metrópole vivem de maneira separada, com escassa convivência. A análise baseada no índice de dissimilitude de Duncan, calculado segundo os censos de 2000 e 2010, evidencia que i) o índice de dissimilitude do decil mais pobre é inferior ao do decil mais rico, embora a diferença tenha se reduzido no período de referência⁶; ii) o índice de dissimilitude caiu para ambos os grupos, e em comparando os resultados de 2010 com os de 2000, tanto o decil mais pobre como o mais rico se distribuem territorialmente na cidade de uma forma mais parecida com os demais decis; iii) esta redução do índice de dissimilitude tanto no decil 1 como no decil 10 deve-se em grande medida a que, no período intercensitário, este índice diminui mais no Brasil, país com um alto peso relativo na população urbana total da região e no total de cidades incluídas na medição realizada, e iv) em termos gerais, nos demais países analisados também predominam quedas, sobretudo no decil de maior nível socioeconômico, pois no caso do decil correspondente ao menor nível socioeconômico, várias cidades registram um aumento da segregação.

⁶ Isto significa que o grupo mais rico (décimo decil) tem vivido mais “encapsulado” do que o mais pobre (primeiro decil), ou seja, teve menos interação em sua zona de residência com membros de outros grupos sociais. Este fato responde essencialmente a um fenômeno de autoss segregação dos setores altos.

E. Igualdade e reconhecimento recíproco: brechas de gênero em autonomia

O indicador relativo à população sem renda própria segundo o sexo tem como objetivo refletir a falta de autonomia econômica com perspectiva de gênero e mostra grandes diferenças em detrimientos das mulheres. Na região, a proporção de mulheres sem renda própria caiu de 42% em 2002 a 32% em 2011, enquanto a proporção de homens na mesma situação se reduzia de 15% a 13% (veja o gráfico 6)⁷. No entanto, a terça parte das mulheres não consegue gerar renda e é economicamente dependente, o que afeta severamente a sua autonomia neste âmbito e, por extensão, suas possibilidades de superação da pobreza. Dez países apresentam uma queda na proporção de mulheres sem renda própria: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana e Uruguai. Nos demais países, a queda do indicador se explica unicamente pelo aumento do número de mulheres de 15 anos ou mais que não estudam. Persistem operando barreiras estruturais que impedem as mulheres de ingressarem ao mercado de trabalho, entre as quais se destaca a ausência de sistemas integrais de cuidado.

F. A dimensão subjetiva: percepções sobre desigualdade e conflitividade

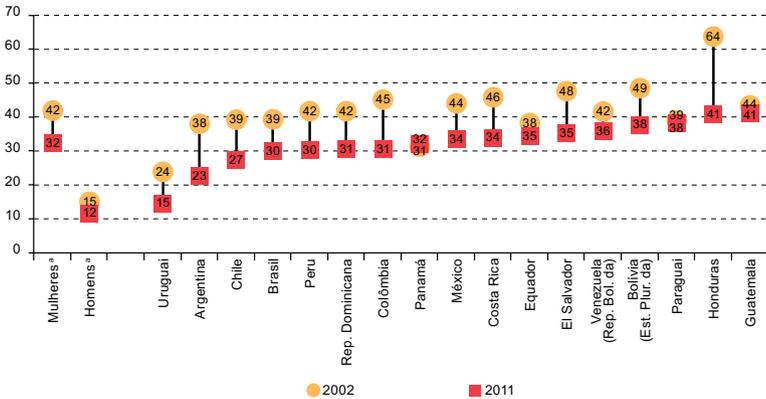
As pesquisas demoscópicas ilustram a respeito das percepções críticas dos latino-americanos em relação à igualdade, à confiança e ao conflito⁸. Em 2011, 79% dos participantes das pesquisas consideravam que a distribuição de renda era injusta ou muito injusta, e 77% expressaram desconfiança em relação a outras pessoas. Além disso, quase 80% dos pesquisados assinalavam que o nível de conflitividade social era elevado ou muito elevado. Estas cifras deveriam induzir a realização de esforços adicionais visando criar espaços de maior comunicação e coesão social. Provavelmente, a segregação educativa e territorial, bem como a

⁷ O indicador se define como a proporção da população (feminina e masculina) de 15 ou mais anos de idade que não tem renda monetária individual nem estuda (segundo a sua condição de atividade), em relação com o total da população (feminina e masculina) de 15 ou mais anos de idade que não estuda. O resultado se expressa em porcentagens.

⁸ Estas cifras se baseiam em pesquisa Latinobarómetro, aplicada em 2011 e à população de 18 anos ou mais de 18 países de América Latina.

persistência de importantes brechas em diversas dimensões, pouco ajuda a promover a confiança entre os cidadãos e melhorar a percepção sobre as dinâmicas distributivas.

Gráfico 6
América Latina (16 países): mulheres não estudantes de 15 anos
ou mais sem renda própria, por área de residência, 2011
(Em porcentagens)



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

^a Média da América Latina.

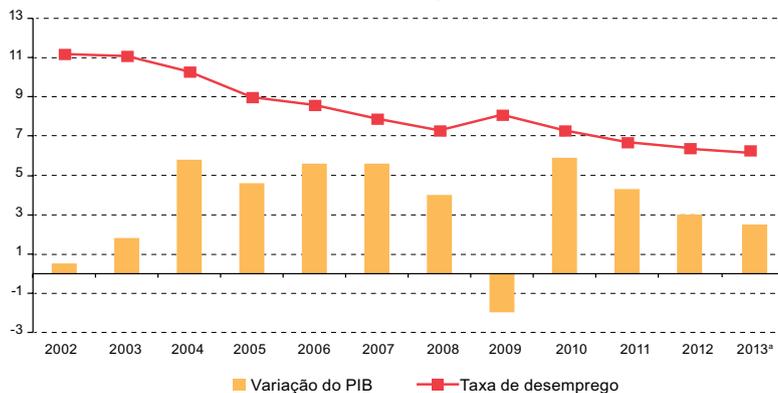
IV. O mundo do trabalho: chave-mestra para a igualdade

Entre os âmbitos da sociedade que produzem, exacerbam ou mitigam desigualdades, o mais decisivo é o mundo do trabalho. Ali é onde se gera a maior parte da renda dos domicílios da região e das desigualdades inerentes a sua distribuição. Mas também, aí está a origem de outras desigualdades igualmente relevantes quanto à participação e acesso às diferentes ocupações e postos de trabalho, dimensões em que as brechas de gênero e etnia são muito significativas. Por outro lado, o mundo do trabalho é um ponto-chave na concepção de igualdade da CEPAL, que prioriza as relações sociais e o reconhecimento recíproco.

A. O copo meio cheio

Para a região, a última década caracterizou-se por um crescimento sustentado do PIB per capita (exceto 2009), que reflete uma evolução bem favorável dos principais indicadores do mercado de trabalho. A taxa de desemprego nos países da região baixou de 11,2% para 6,3% entre 2002 e 2013 (veja o gráfico 7), ao passo que a taxa global de ocupação nesse mesmo período passou de 52% para 57%. O crescimento do emprego na região traduziu-se num aumento da participação dos trabalhadores assalariados e de empregadores na composição total do emprego e, em contrapartida, numa queda da participação dos trabalhadores autônomos.

Gráfico 7
América Latina e Caribe: evolução do desemprego e do PIB, 2002-2012
 (Em porcentagens)



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

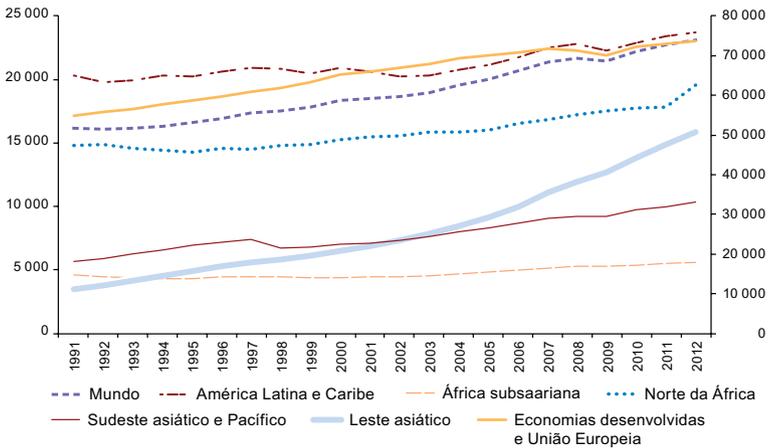
* Dados preliminares.

A produtividade aparente do trabalho (PIB por ocupado) também mostra uma evolução favorável na região: crescimento de 1,6% por ano entre 2002 e 2012, cifra levemente superior à do período 1990-2002 (-0,1% por ano). Entretanto, o avanço regional no último decênio foi menor, sobretudo ao comparar com o dos países asiáticos (veja o gráfico 8). Tampouco se fechou a brecha em relação à América do Norte (Canadá e Estados Unidos), o que significou uma queda da produtividade de trabalho relativa da região, em comparação com a média mundial.

A região apresenta uma alta diferenciação em termos de produtividade por setor de atividade, embora na última década se observe uma tendência à convergência setorial. O produto por ocupado do setor de alta produtividade equivalia, em 2002, a 6,4 vezes o do setor de baixa produtividade, mas em 2011 a brecha diminuiu para 5,8 vezes. Ao comparar o produto por ocupado do setor de alta produtividade e o do setor de produtividade média, entre 2002 e 2011 a proporção passa de 2,8 para 3,1 vezes. Finalmente, a relação entre o produto por ocupado do setor médio e o do setor de baixa produtividade passou de 2,3 em 2002 para cerca de 2,0 vezes em 2011⁹.

⁹ O setor de baixa produtividade agrupa a agricultura, o comércio e os serviços; o setor de produtividade média abarca a construção, a manufatura e o transporte, e o setor de alta produtividade inclui a atividade financeira, a eletricidade e a mineração.

Gráfico 8
América Latina e Caribe e outras regiões: PIB por ocupado,
por região, 1991-2012^a
(Em dólares constantes de 2000)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados do Banco Mundial e Organização Internacional do Trabalho (OIT), *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*.

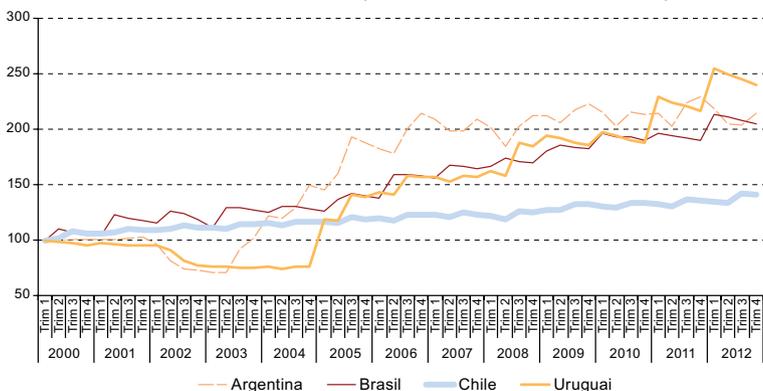
^a As cifras no eixo direito correspondem a economias desenvolvidas e à União Europeia e as do eixo esquerdo correspondem a todas as demais.

Em termos de geração do PIB e de emprego, o setor de baixa produtividade contribuía com 40% do PIB em 2002 e concentrava 69% do emprego, ao passo que em 2011 sua participação no PIB e no emprego cresceu para 41% e 65%, respectivamente. Estas estruturas são bem similares às que se evidenciavam em 2002. No outro extremo, o setor de alta produtividade contribui com 28% do PIB e concentra apenas 7% do emprego. Ainda que, em nível de ramos de atividade, as diferenças em termos de produtividade tenham diminuído levemente, no fim do período o grau de heterogeneidade da economia continuava sendo alto.

Este dinamismo do mercado de trabalho na última década ocorreu conjuntamente com uma tendência de igualação da renda, que contribuiu de maneira fundamental para a queda da desigualdade da renda dos domicílios. Em alguns dos países da região, o salário mínimo parece haver influído nesta queda da desigualdade. Com efeito, em vários países houve incrementos significativos no valor real do salário mínimo, fazendo com que este voltasse a ser uma instituição relevante para o

mercado de trabalho. Em particular, na Argentina, Brasil e Uruguai a recuperação deste instrumento foi notória, porém no Chile o crescimento foi menos intenso (veja o gráfico 9)¹⁰.

Gráfico 9
América Latina (países selecionados): evolução do salário
mínimo real, 2000-2012
(Em moeda de cada país, a preços da época da última observação)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Organização Internacional do Trabalho (OIT), com base em informação oficial dos salários mínimos e do índice de preços ao consumidor (IPC) dos países.

Nestes quatro países, o incremento do salário mínimo implicou um aumento do salário médio entre 1% e 4%, segundo o país. Nestes países se evidencia também um efeito igualador do salário mínimo, embora, no caso do Chile, este efeito não tenha sido significativo. Na Argentina, Brasil e Uruguai, a redução da desigualdade deve-se fundamentalmente a compressões na parte inferior da distribuição, que podem ser atribuídas ao aumento do salário mínimo. No caso do Chile, as leves reduções que se observam em todos os indicadores de desigualdade não foram estatisticamente significativas, indicando que o salário mínimo não teve um efeito igualador na renda do trabalho.

As explicações recentes para a queda da desigualdade na região se centraram nos fatores que impulsionam a oferta e demanda de trabalhadores de distintos níveis de qualificação. Os resultados anteriores

¹⁰ Esta variação real se calcula utilizando uma ponderação dos índices de preços das diversas áreas geográficas.

sugerem a importância de considerar também o papel das instituições trabalhistas nas melhoras distributivas observadas em alguns países da região. De fato, a redução dos diferenciais salariais poderia, por sua vez, ser consequência do fortalecimento do salário mínimo e de outras instituições como, por exemplo, das negociações coletivas. Cabe destacar que o fortalecimento do salário mínimo nos casos estudados verificou-se num período de crescimento do emprego e, em particular, na Argentina, Brasil e Uruguai, em um contexto de forte formalização do trabalho.

B. O copo meio vazio: as desigualdades de gênero no mundo do trabalho

As desigualdades de gênero que se observam no mundo do trabalho abarcam distintos âmbitos, desde as decisões de participação no mercado de trabalho até perfis de ocupação, desocupação e contribuições à seguridade social. Com relação à participação, embora as taxas femininas aumentassem de maneira sustentada nas últimas décadas, em todos os países da região são consideravelmente inferiores às masculinas. No entanto, a taxa de atividade dos homens mostrou queda em 19 dos 27 países considerados, ao passo que, em sentido contrário, a taxa de participação feminina cresceu em 22 deles. Esta evolução diferencial determina que, na maior parte dos países, as brechas por sexo se reduziram e que entre 2002 e 2011 as taxas de participação femininas se aproximaram das masculinas. As maiores brechas se encontram em países da América Central. No caso da taxa de emprego, o incremento da taxa feminina foi consideravelmente superior ao da masculina, pelo que, no que concerne a este indicador, a lacuna por sexo também diminuiu.

Em termos de segregação ocupacional por gênero, a evolução também é variável segundo o país considerado e, de modo geral, não se detecta uma tendência geral de diminuição. Em relação à renda do trabalho, os homens auferem 28% mais que as mulheres (média simples para todos os países em 2011, renda mensal). A comparação entre 2002 e 2011 indica que a diferença entre a média da renda do trabalho de homens e de mulheres se reduziu na maior parte dos países. Mas, se em vez de comparar a renda mensal comparássemos a renda por hora de trabalho, encontraríamos menores diferenças, pois as mulheres trabalham em média menos horas.

O tempo dedicado ao trabalho não remunerado difere significativamente entre homens e mulheres, e implica uma carga total de trabalho superior para estas. No caso das mulheres, o tempo dedicado ao trabalho não remunerado varia de acordo com a categoria ocupacional (as trabalhadoras autônomas dedicam a estas atividades o dobro do tempo dedicado pelas assalariadas), segundo o estado civil (mulheres casadas ou divorciadas dedicam mais tempo que viúvas ou solteiras), segundo a faixa etária e nível educativo (quanto mais escolaridade, menos tempo consagrado a este trabalho), ao passo que no caso dos homens nenhuma destas categorias parece incidir no tempo que eles dedicam ao trabalho não remunerado.

Embora na maioria dos países haja mais assalariados do que assalariadas contribuindo para a seguridade social, naqueles onde há maiores diferenças nas taxas de emprego por gênero (proporção muito maior de assalariados homens) se observam menores diferenças nas taxas de participação na seguridade social ou, inclusive, maior participação das mulheres. Isto indica que as mulheres que conseguem inserir-se no mercado de trabalho, em contextos em que a taxa de mulheres empregadas é muito inferior à de homens empregados, têm altas probabilidades de contribuir para a seguridade social, o que sugere um importante processo de seleção no mercado de trabalho. Considerando que naqueles países onde a participação das mulheres no mercado de trabalho está mais restringida; as de maior escolaridade são aquelas que mais participam do emprego e, portanto, têm maiores probabilidades de contribuir para a seguridade social.

Embora tenha havido uma redução das brechas de contribuição entre assalariados e assalariadas, na maioria dos países da América Latina na última década, ainda persistem grandes diferenças por sexo entre pessoas de 65 anos ou mais que recebem pensões. Assim, em 16 países que dispõem de informação, a população de 65 anos ou mais que contava com pensões passou, entre 2002 e 2010, de 42,4% para 46,2% no caso dos homens e de 32,4 para 38,1% no das mulheres. Por outro lado, o montante das pensões dos homens é sistematicamente superior, dado que nas trajetórias laborais das mulheres a descontinuidade da contribuição é muito maior, devido à maternidade, às atividades do cuidado e a sua inserção mais precária no emprego.

Estas diferenças de gênero no mercado de trabalho e na economia do cuidado implicam importantes perdas potenciais de produtividade e

de renda para os domicílios. No entanto, não se trata apenas de reduzir as brechas de renda dos domicílios com maiores aportes das mulheres, senão que também é muito importante diminuir as brechas do emprego para avançar na igualdade em outras esferas, como no pleno exercício da autonomia, no desenvolvimento de capacidades e potencialidades das pessoas, no acesso à proteção social contributiva e na sociabilidade que extrapola o âmbito familiar.

Desperta uma preocupação especial o caso dos povos indígenas e das populações afrodescendentes, pois são estes os grupos mais afetados negativamente pelas desigualdades no mundo do trabalho, e que se exacerbam ainda mais no caso das mulheres pertencentes a estes grupos, ao suportarem tanto a discriminação de gênero como a de etnia. Aí se cruzam desigualdades de meios, de capacidades e de reconhecimento que, entre si, se reforçam.

C. Melhoras recentes e incertezas quanto ao futuro

A informação disponível remete à ótica do copo meio cheio ou meio vazio. Na última década em termos favoráveis se destacam as tendências positivas nos principais indicadores do mercado de trabalho: aumento do emprego, queda do desemprego e incremento da produtividade do trabalho e da formalização; além da melhora da renda dos trabalhadores e menor dispersão desta renda, o que, ao menos em alguns países da região, se vincula ao fortalecimento da instituição do salário mínimo. Do ponto de vista do gênero, se observa uma redução da brecha na taxa de participação de mulheres e homens, bem como no emprego e no acesso à seguridade social.

Não obstante, os últimos dados disponíveis mostram um menor dinamismo nos indicadores do mercado de trabalho. Isto obriga a inquirir sobre a sustentabilidade e a progressão dos avanços mencionados; sobretudo ao considerar que as características mais estruturais dos mercados de trabalho da região se mantiveram basicamente inalteradas. Persiste a alta heterogeneidade produtiva que, junto com a debilidade das instituições trabalhistas, deriva em alta heterogeneidade salarial. As brechas de gênero continuam sendo amplas e a segregação ocupacional em detrimento das mulheres não se modificou significativamente, e não parece haver uma reversão da condição especialmente desvantajosa dos

povos indígenas e das populações afrodescendentes no que se refere à inserção no mercado de trabalho.

Neste quadro de desigualdades cruzadas no mercado de trabalho, a intervenção estatal deve estabelecer-se com firmeza no campo produtivo, na regulação e institucionalidade laboral, em políticas do mercado de trabalho e de redistribuição das tarefas do cuidado. Devem fortalecer-se as instituições trabalhistas para avançar rumo a uma maior formalização do emprego, fechar brechas de implementação da legislação trabalhista, distribuir mais equitativamente a apropriação de benefícios e potencializar a autonomia na organização do trabalho. Deve-se apontar para uma estrutura produtiva distinta, intensiva em atividades que promovam capacidades no mundo do trabalho e reduzam brechas de produtividade. Mediante políticas transversais que abarquem desde a legislação até a fiscalização e a comunicação social, deve-se reverter a discriminação por gênero e etnia em matéria de acessos, retribuições, trajetórias e de determinação do papel atribuído a cada gênero. São todos desafios de longo prazo, mas a transformação em todos estes âmbitos é impostergável quando se visa construir sociedades mais igualitárias e cuja progressão em termos de igualdade seja sustentável no futuro. Trata-se de mover em forma coordenada a estrutura e as instituições em busca de círculos virtuosos, em prol da igualdade e da sustentabilidade. Para isso, a sociedade deve pactuar uma maior criação de capacidades, aprendizagens e conhecimentos, junto com o aumento do investimento produtivo.

V. Padrões de consumo e estilo de desenvolvimento

Se o mundo do trabalho é o âmbito primordial para gerar ou para reverter brechas de renda, é no mundo do consumo que estas brechas se refletem e se manifestam como desigualdades no acesso ao bem-estar e na qualidade de vida. Por outro lado, se o trabalho é essencial para a igualdade, o consumo é para a sustentabilidade. No caso da América Latina e do Caribe, bem como no da própria CEPAL, as preocupações a respeito do consumo imitativo e consumo de vitrine têm estado presentes há várias décadas, e se relacionam com a sustentabilidade econômica, dada a relação existente entre padrão produtivo (e investimento produtivo), padrão exportador e expansão do consumo, que se concentra em bens e serviços importados. Também se vinculam com a igualdade, em termos da distribuição mais justa do acesso aos meios para alcançar o bem-estar; e com a sustentabilidade do meio ambiente com vistas a sua preservação para as gerações vindouras, devido aos impactos negativos que a dinâmica do consumo pode ter em aspectos como poluição, gasto energético e acumulação de resíduos.

A expansão do consumo foi notória nos últimos anos. Em média para os países da América Latina, o consumo privado per capita, expresso em dólares constantes de 2005, cresceu entre 1990 e 2012 a uma taxa acumulada equivalente a 2,4% ao ano, superior ao crescimento do PIB per capita (veja o quadro 1). De fato, nos últimos anos o consumo foi um dos componentes mais dinâmicos da demanda agregada, embora recentemente tenha apresentado uma desaceleração¹¹. Em termos gerais,

¹¹ No primeiro trimestre de 2013, o crescimento do consumo privado mostrou uma desaceleração em comparação com igual período do ano anterior.

a média das taxas de consumo privado na região quase triplica a média dos países de renda média, mas não chega a ser a quinta parte da média apresentada pelos países da OCDE.

Quadro 1

América Latina: taxa de crescimento anual do PIB per capita do consumo privado per capita, média, 1990-2012

(Em porcentagens, com base em dólares constantes de 2005)

	1990-2012	1990-2000	2000-2012
PIB per capita médio	2,0	1,5	2,5
Consumo privado per capita médio	2,4	1,9	2,6

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

Quadro 2

América Latina, países da OCDE e países de renda média: média do consumo privado per capita, 1990-2012

(Em dólares constantes de 2005)

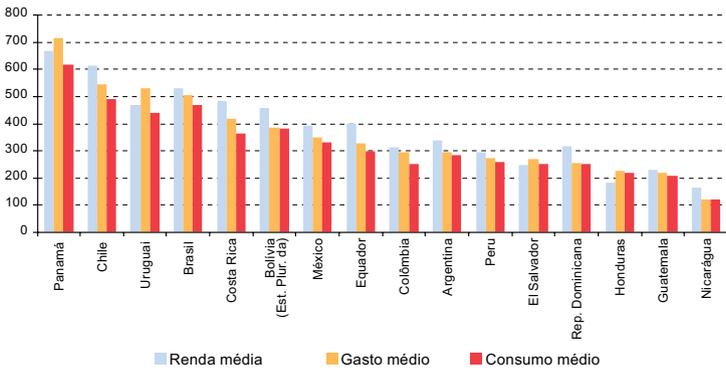
	1990-2012	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2012
América Latina	3 003	2 519	2 788	2 972	3 595
Países da OCDE	16 853	14 404	16 117	17 941	19 009
Países de renda média	987	748	862	986	1 281

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

Quanto às diferenças existentes entre os países em termos de níveis de gasto e consumo per capita, estas são muito significativas: no extremo dos níveis superiores de consumo encontram-se Panamá, Chile e Brasil, ao passo que os menores níveis de gasto correspondem a Honduras, Guatemala e Nicarágua (veja o gráfico 10). O quociente entre o maior (Panamá) e o menor (Nicarágua) gasto per capita é 5,8, ao passo que em termos de consumo esta relação é 5,0 e em termos de renda, 4,0.

Esta expansão do consumo acarreta efeitos positivos, pois parte deste incremento se traduz em uma melhora do bem-estar de setores que tradicionalmente estavam privados de bens e serviços que contribuem para melhores condições de vida, propiciam um melhor uso do tempo e possibilitam também um maior desenvolvimento de capacidades. Isto ocorre, por exemplo, com a difusão do acesso a eletrodomésticos e computadores, à educação e saúde e, onde o transporte público é deficiente, a automóveis.

Gráfico 10
América Latina (16 países): renda, gasto e consumo per capita
dos domicílios, médias, ao redor de 2006
(Em dólares de 2005 em paridade de poder aquisitivo)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em processamento de pesquisas de gasto e renda dos respectivos países.

Apesar da expansão do consumo, os alimentos continuam a representar uma parte majoritária do gasto (em média, 40% do gasto total dos países da região, em contraste com 25% na União Europeia). A alta desigualdade existente na região em termos de renda se constata também ao considerar o gasto. Com efeito, a distribuição do gasto per capita dos domicílios segundo o quintil de renda mostra notórias disparidades: o quintil de maior renda gasta de quatro a oito vezes mais do que o primeiro quintil. Por outro lado, a desigualdade em termos de renda é maior ainda do que a desigualdade em gasto e em consumo.

Embora a situação atual seja distinta do contexto histórico no qual a CEPAL baseou sua reflexão sobre o consumo em décadas passadas, há riscos recorrentes que não podem ser evadidos. Um sinal de alerta é a composição da demanda regional, onde o consumo privado ocupa um lugar importante na composição desta demanda, com um peso relativo claramente maior que a média dos países da OCDE. Também se destaca que, em vários países da América Latina e do Caribe, a volatilidade do consumo é maior do que a do PIB. Na região, o consumo é extremamente pró-cíclico, fazendo com que as economias fiquem claramente expostas a problemas de vulnerabilidade (com impacto negativo sobre o bem-estar) que poderiam levar a uma situação de recessão, pela queda de preços dos recursos naturais (na América do Sul), redução das remessas (na América Central) ou perda de dinamismo econômico, no caso de estruturas produtivas pouco complexas.

A estreita relação que existe na região entre um padrão de consumo expansivo que tem um elevado componente importado e o fluxo de recursos centrado na exportação de produtos básicos constitui uma equação cuja sustentabilidade é, pelo menos, incerta. Embora nos últimos anos os países tenham conseguido estabilizar sua trajetória de consumo e diminuir a volatilidade do produto, a volatilidade relativa entre estes dois agregados persiste como um traço distintivo da região no contexto internacional. Isto suscita incertezas quanto à sustentabilidade do incremento do consumo, pois a combinação de alta volatilidade e preponderância do consumo privado deixa flancos de vulnerabilidade mais expostos a diversos choques externos.

Quanto ao acesso a financiamento para consumo, o crescimento do crédito é positivo, uma vez que isto dá a mais famílias uma oportunidade de realocação intertemporal de seu consumo, para fazê-lo mais compatível com as suas necessidades. Mas, por outro lado, os consumidores são suscetíveis de cair em ardis de sobreendividamento, ao mesmo tempo em que altas taxas de penetração do crédito podem vir a exacerbar o efeito de choques adversos. Isto dá margem a um problema de sustentabilidade da expansão do crédito, ao que está mais exposta a população endividada e que dispõe de menos ativos. Em termos de igualdade, devido às assimetrias de informação e de acesso ao crédito em geral, os custos do financiamento são mais altos para os setores de menor renda. Ademais, a utilização do crédito está desigualmente distribuída por decis, inclusive em termos relativos ao gasto ou à renda de cada estrato. O uso de crédito tende a ser mínimo nos decis inferiores e máximo no terço superior da distribuição de renda.

Outra fonte de inquietação é que os estratos superiores, favorecidos pela concentração de riqueza, tendem a encapsular-se em um consumo muito dinâmico de serviços privados de alto custo para o próprio bolso e de bens de luxo, com um alto componente de importações. Deteriora-se assim a qualidade da sociedade, dado que se restringem as relações grupais a seus níveis diferenciais de consumo. Exacerbam-se as brechas de bem-estar entre consumidores de bens e serviços privados de maior nível e consumidores de serviços públicos de níveis inferiores. Com efeito, os dados mostram que o gasto dos decis superiores, em termos proporcionais, é maior em itens como transporte, educação e saúde, precisamente aqueles onde há um claro déficit na provisão de serviços públicos (veja o quadro 3).

Quadro 3
América Latina (17 países): quociente entre a proporção do gasto por itens no gasto total do décimo decil de renda e do primeiro decil de renda, ao redor de 2006

País	Equipamento da moradia e manutenção de equipamentos				Aquisição de ativos e gastos financeiros				
	Alimentação	Moradia	Saúde	Roupa e calçado	Transporte	Educação	Outros		
Argentina	0,5	0,8	2,9	1,0	2,2	1,7	2,2	1,8	26,0
Bolívia (Estado Plurinacional da)	0,5	1,7	1,5	0,8	2,1	1,0	13,0	1,8	8,5
Brasil	0,4	0,8	1,4	0,6	2,3	0,5	2,6	1,5	12,6
Chile	0,4	0,7	3,4	0,9	1,0	1,6	2,3	1,8	9,8
Colômbia	0,3	1,1	0,8	0,9	2,4	0,9	4,0	1,5	12,8
Costa Rica	0,3	0,9	4,0	1,0	1,9	2,3	6,0	1,6	8,0
Ecuador	0,4	1,1	1,3	1,0	1,9	0,9	4,0	1,5	7,4
El Salvador	0,4	0,8	2,5	1,3	2,9	0,7	10,6	1,3	14,2
Guatemala	0,5	1,3	1,4	0,7	5,6	1,5	5,0	2,3	9,1
Honduras	0,6	4,1	3,1	1,1	6,9	1,1	5,5	3,2	^a
México	0,4	1,3	1,2	0,8	1,3	1,1	1,8	1,7	17,1
Nicarágua	0,6	1,2	1,3	0,5	3,4	1,8	7,3	3,0	2,5
Panamá	0,4	1,3	2,6	0,7	1,4	0,9	1,1	1,7	5,2
Peru	0,5	2,0	1,3	0,7	3,6	0,7	10,2	2,2	2,6
República Dominicana	0,6	2,8	0,8	1,7	3,3	1,4	2,6	1,5	2,0
Uruguai	0,4	0,8	3,0	0,6	2,0	0,6	3,6	1,4	2,1
Venezuela (República Bolivariana da)	0,6	1,7	2,2	0,9	1,1	1,3	5,5	1,2	25,7
Média	0,5	1,4	2,0	0,9	2,7	1,3	5,1	1,8	10,0

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em processamento de pesquisas de gastos e renda dos respectivos países.
^a O valor correspondente ao primeiro decil é zero.

Embora a expansão do consumo deva entender-se em parte como uma potencial expansão do bem-estar, a forte ênfase no consumo privado de bens importados, com alta intensidade de gasto energético e de poluição atmosférica, acende vários sinais de alerta. O primeiro é que o viés favorável ao consumo privado, mais estratificado segundo a renda, atua em detrimento da prestação de serviços públicos de qualidade. Isto não contribui para a igualdade, pois esta, como valor compartilhado, tem mais força quando o bem-estar da sociedade se aborda de maneira conjunta e se plasma em pactos fiscais que logo se traduzem em prestação de serviços e bens públicos que todos usam e consomem. Por outro lado, a fuga em direção ao consumo privado, sobretudo em itens como transporte, saúde e educação, não fertiliza o terreno nem para a coesão social nem para alcançar um pacto fiscal com viés redistributivo. Inversamente, quando o Estado consegue prover bons serviços com alcance universal em matéria de saúde, educação, transporte, segurança, serviços básicos e de meio ambiente, a coesão social e o bem-estar redundam em maior predisposição aos compromissos recíprocos e reduzem a tendência a retrair-se deles.

O segundo sinal de alerta se refere à sustentabilidade econômica e à transformação produtiva, na medida em que se consolida um padrão de produção intensivo em matérias-primas e um padrão de consumo intensivo em bens elaborados importados. Este fenômeno não é novo na região, mas hoje adquire uma força redobrada.

O terceiro sinal de alerta é o do impacto sobre o meio ambiente. Em contraste com uma inclinação a favor do consumo por via privada, uma solução pública, concertada, com ênfase em alternativas compartilhadas, gerará menor emissão de gases e consumirá menos energia não renovável, propiciando, ao mesmo tempo, maior disposição dos atores para estabelecer pactos em torno de matrizes energéticas mais amigáveis e sustentáveis do ponto de vista ambiental.

Orientar as dinâmicas do consumo em prol de maior igualdade e sustentabilidade (econômica, social e ambiental), requer avançar em vários âmbitos. Um primeiro âmbito é o pacto fiscal com suas duas caras, a saber, a reforma tributária e a provisão de serviços públicos para possibilitar consumos estreitamente vinculados ao bem-estar. Para melhorar esta provisão se necessitam mais recursos, que se captam via impostos; para que a equação exerça um efeito positivo sobre a igualdade

devem-se aplicar impostos progressivos, ao mesmo tempo em que se devem prover serviços ampliando o acesso aos setores mais carentes. Um pacto social em torno desta moeda de duas caras é, simultaneamente, meio e fim de uma maior coesão social, ou de uma melhor qualidade da sociedade.

Um segundo âmbito é o das orientações estratégicas para equilibrar a expansão do consumo com o investimento produtivo. Uma sociedade de alto consumo, mas pouco diversificada em sua produção e altamente dependente do valor de suas matérias-primas é uma sociedade pouco sustentável. Financiar o consumo com a alta dos preços dos produtos básicos tem seus limites. É necessário um acordo no sentido de que a expansão do consumo em favor de um maior bem-estar geral venha acompanhada do investimento requerido para constituir uma estrutura produtiva que, por meio do emprego, promova uma maior inclusão social e, por efeito de sua diversificação, proveja maior resiliência frente aos choques externos. O equilíbrio entre o consumo e a produção, bem como a dinâmica de ambos, é também essencial para sustentar o equilíbrio da conta corrente no longo prazo.

Em outras palavras, devem conjugar-se as mudanças no padrão de consumo com o esforço por elevar a taxa de investimento e por modificar sua composição. É muito difícil modificar os padrões de demanda se não se modificam os padrões de oferta. Baixas taxas de investimento, dirigido a setores de bens não transáveis ou a setores produtores de recursos naturais sujeitos à chamada loteria dos produtos básicos, pouco contribuirão para reduzir a volatilidade do consumo ou a reorientá-lo a processos e produtos menos poluentes. Uma expansão da oferta —a preços mais baixos— de bens e serviços que tenham sido processados respeitando o meio ambiente deve acompanhar o esforço por educar o consumidor e por reduzir desigualdades. Nesse sentido, gerar —por meio da política industrial— os incentivos essenciais para elevar o investimento nos novos setores é condição indispensável para tornar viável uma transformação das modalidades de consumo.

Um terceiro âmbito se relaciona com as externalidades do padrão de consumo em termos ambientais e energéticos. Onerar a poluição e o consumo energético excessivo é necessário para favorecer a promoção de uma maior solidariedade com as gerações futuras. Hoje é evidente que o consumo de vitrine, o aumento progressivo do parque automobilístico,

a expansão do gasto de energia superior ao crescimento do PIB per capita e os resíduos que origina um mercado de obsolescência planejada agregam sérios problemas de poluição atmosférica, congestionamento do espaço urbano, acumulação de resíduos não degradáveis e pressões intensas sobre a matriz energética, como se tratará mais adiante. Pelo mesmo, o vínculo entre o consumo e suas implicações para as gerações futuras deve ser objeto de um pacto social que comprometa os atores de maneira solidária e condicione as pautas de consumo com visão de futuro sustentável. A cidadania ambiental implica, neste sentido, direitos e obrigações.

Todos nós somos consumidores e cidadãos. O consumo, porém, não deve converter-se em um sucedâneo da cidadania. Não podemos ser consumidores à custa do sentido de cidadania e por isso é importante alcançar um melhor equilíbrio entre consumo privado e serviços públicos, bem como entre a qualidade de vida de hoje e aquela que é preciso preservar para amanhã. O consumo deve ser cidadão, de modo que precisa ser concebido coletivamente em uma lógica de bem-estar e sustentabilidade.

VI. Estilo de desenvolvimento e sustentabilidade ambiental

O estilo de desenvolvimento prevalecente na região mostra uma inércia ou um equilíbrio que deteriora as bases de sua própria sustentabilidade. Os padrões de consumo imperantes prevalecentes descritos nas páginas precedentes têm externalidades ambientais negativas tais como a geração de resíduos, a poluição atmosférica, a destruição da biodiversidade e a deterioração do meio ambiente, junto com uma maior exploração dos recursos naturais renováveis e não renováveis. A tendência secular ao incremento da renda no longo prazo compreende uma diminuição da importância relativa dos alimentos no gasto, ampliando espaços de consumo de outros bens e serviços. Estes novos espaços de consumo serão decisivos para definir as opções de um consumo sustentável.

A estrutura produtiva, o perfil de infraestrutura, o paradigma tecnológico dominante —com escassa inovação produtiva—, as políticas de incentivos econômicos e subsídios mal orientados e a matriz de consumo de bens, privados e públicos, geram um equilíbrio de baixa sustentabilidade ambiental. Do ponto de vista intergeracional e intertemporal da igualdade é de central importância ter bem claras as consequências que os atuais padrões de produção e consumo podem ocasionar para a qualidade de vida dos cidadãos de amanhã.

O crescimento econômico da América Latina e do Caribe, no padrão predominante, envolve um aumento persistente do consumo de energia e de combustíveis fósseis como gasolina, que dificilmente pode ser controlado com um mecanismo de preços. Isto tem impactos negativos nos âmbitos da poluição atmosférica e da saúde nas zonas urbanas e

também em termos da contribuição às emissões de dióxido de carbono (CO₂) que ocasionam a mudança climática. Daí que são fundamentais o papel regulador do Estado e a busca de alternativas para os atuais padrões de consumo e da oferta de serviços e bens públicos.

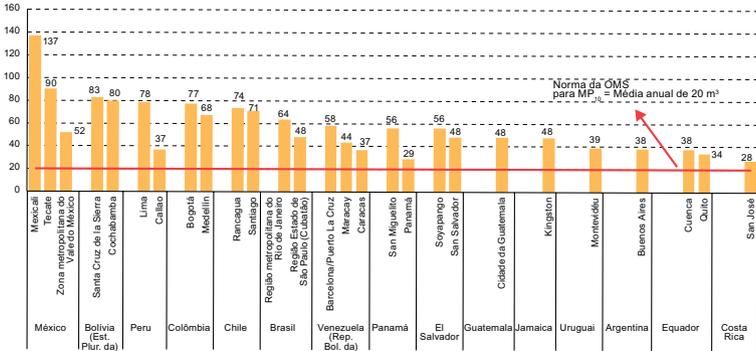
Especial atenção merece a questão da poluição atmosférica, pois ilustra com eloquência o vínculo entre padrões de consumo, matriz energética, externalidades ambientais e impacto direto na saúde e na qualidade de vida das pessoas. A poluição atmosférica se produz principalmente em ambientes urbanos como resultado do aumento do número de automóveis (fontes móveis) e atividades industriais (fontes fixas), o que implica que o problema adquira um caráter crítico na América Latina e no Caribe, que têm um alto grau de urbanização. Os estilos de crescimento urbano e uma oferta insuficiente de infraestrutura para o transporte público, para o trânsito de pedestres e o não motorizado poderiam originar uma tendência a uma maior densidade de motorização na América Latina, como a que atualmente registram, na fronteira superior, países como Austrália, Espanha ou Estados Unidos. Por outro lado, a baixa elasticidade-preço da demanda de gasolina sugere uma escassa presença de substitutos adequados do transporte privado.

Na região, os dispêndios em gasolina, diesel e biodiesel em relação ao gasto total dos domicílios nos países analisados varia de menos de 1%, no caso do primeiro quintil, a 9%, para o quinto quintil. A alta concentração do gasto em gasolinas no quintil superior alerta sobre a segmentação nas modalidades de transporte da população. A falta de um transporte público moderno, seguro e de qualidade conduz à proeminência do transporte privado no gasto dos quintis de maiores renda. Esta estrutura do consumo tem um alto impacto ambiental, principalmente em zonas urbanas onde a qualidade do ar não cumpre as normas de saúde internacionais. Esta configuração não é alheia a fatores de economia política, que se traduzem em dificuldades para eliminar subsídios, como os destinados aos combustíveis fósseis.

O incremento da demanda de bens duráveis traz também consequências diretas negativas para o meio ambiente e a população, aparte de suas bondades relacionadas com o aumento do bem-estar material. Gera mais resíduos sólidos, perigosos ou não perigosos, e implica um maior consumo de energia. Na América Latina e no Caribe este consumo apresenta, como no caso das gasolinas, uma alta

elasticidade-renda e uma baixa elasticidade-preço em comparação com outras regiões. Pelo mesmo, o aumento do consumo de energia e da gasolina associados ao crescimento econômico dificilmente pode ser controlado apenas via preços.

Gráfico 11
América Latina e Caribe (cidades selecionadas): média anual
de material particulado MP₁₀, 2008-2009
(Em microgramas por metro cúbico)



Fonte: Organização Mundial da Saúde (OMS), Observatório Mundial de la Salud: repositório de dados [on-line] <http://www.who.int/gho/database/es/>.

Quadro 4
Mundo e região da América Latina e do Caribe: elasticidade-renda e elasticidade-preço da demanda de energia

	América Latina e Caribe	Mundo
Elasticidade-renda	0,9	0,7
Elasticidade-preço	-0,01	-0,2

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

Transitar em direção a um desenvolvimento sustentável requer reconhecer os benefícios do consumo, mas também os seus riscos, a fim de poder formular as intervenções públicas necessárias para mitigar ou minimizá-los. Uma estratégia tributária sobre os combustíveis fósseis pode contribuir não só para mitigar o elevado dinamismo da demanda, mas também gerar recursos fiscais adicionais para construir uma nova infraestrutura urbana ou criar fundos de solidariedade intergeracional. Isto também implica onerar adequadamente as externalidades negativas originadas pelo uso de combustíveis fósseis, avaliar a formulação de políticas destinadas aos estratos de baixa renda que podem ver-se

afetados como consequência dos aumentos de preços dos combustíveis ou pelos efeitos indiretos que esses aumentos podem ter sobre os preços dos alimentos ou do transporte público.

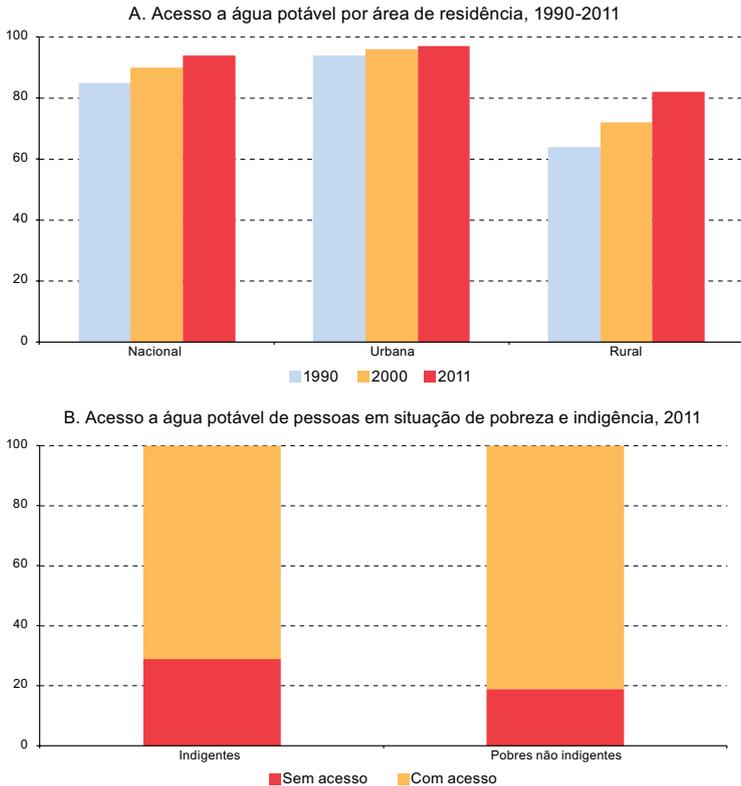
Faz-se também necessário considerar medidas para aumentar a proporção de resíduos sólidos dispostos em aterros sanitários e buscar alternativas de aproveitamento e tratamento desses resíduos antes de seu depósito ou eliminação. Também neste caso, os incentivos econômicos podem resultar úteis para aumentar os índices de reciclagem, tratamento térmico e aproveitamento dos resíduos para a geração de energia, entre outras possibilidades. Então, quando a elasticidade-preço daqueles bens considerados essenciais é baixa, não bastam tomar medidas de âmbito tributário nem modificar os preços relativos. É necessário ampliar a oferta de energias limpas para substituir as mais poluentes, assim como aplicar padrões e restrições a fim de limitar o uso ineficiente dos recursos naturais e adotar políticas de apoio à reconversão.

Especial prioridade adquire, de maneira crescente, o gerenciamento e uso de recursos hídricos. Em geral, embora o principal uso da água na região corresponda à irrigação, esta vem se convertendo num problema cada vez mais preocupante, em particular para os pequenos agricultores, devido ao aumento da demanda e o uso dado pelas grandes empresas agrícolas e pela mineração, à sobreexploração de aquíferos e a práticas de irrigação insustentáveis que exaurem ou poluem a água disponível ou incrementam os custos da irrigação. O último redundando em degradação do solo, quedas de produtividade e maiores perdas de terras de cultivo.

Na região, nos países e entre os países, o acesso a água se caracteriza por grandes desigualdades. Assim, a cobertura de abastecimento da área rural é de 82%, frente a 97% da área urbana (veja o gráfico 12); a porcentagem de pessoas com acesso a água potável entre os indigentes se situa em 71%, e em 81% entre os pobres não indigentes. A infraestrutura sanitária é o serviço mais escasso para estes grupos, dado que apenas 47% da população indigente e 61% da população pobre têm acesso a esta (CEPAL, 2013). Por outro lado, na região, a cobertura do abastecimento de água apta ao consumo humano aumentou de maneira significativa nas últimas décadas, passando de 85% em 1990 para 94% em 2011¹².

¹² Número obtido das estatísticas e indicadores sociais da base de dados CEPALSTAT. Corresponde à proporção da população que utiliza fontes melhoradas de abastecimento de água potável.

Gráfico 12
América Latina e Caribe: acesso a água potável, 1990-2011
(Em porcentagens)



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

A crescente conscientização e mobilização dos cidadãos sobre o seu direito à água, as falhas de mercado e o papel-chave que tem a água do ponto de vista econômico, social e ambiental exigem melhorar com urgência sua gestão e seu aproveitamento para enfrentar a crescente demanda, na qual competem distintos usuários e consumidores. No entanto, ainda não existe na região qualquer esquema institucional de gestão integral dos recursos hídricos, e por inércia segue predominando um enfoque setorial, de modo que diversos atores ou entidades controlam a água em função do seu uso (seja doméstico, agropecuário ou industrial).

A América Latina e o Caribe constituem, ademais, uma região extremamente vulnerável à mudança climática devido a sua geografia, à distribuição territorial de sua população e sua infraestrutura, sua dependência dos recursos naturais, magnitude das atividades agropecuárias, importância de seus bosques e sua biodiversidade, a sua escassa capacidade para destinar recursos adicionais aos processos de adaptação, bem como a uma série de características sociais e demográficas que determinam que uma alta porcentagem de pessoas encontre-se em condições de vulnerabilidade social.

A mudança climática pode converter-se numa nova restrição ao crescimento econômico ou, se abordada de maneira oportuna e integrada, numa oportunidade para a renovação e melhora da infraestrutura, da urbanização, do avanço dos processos produtivos e da industrialização, criação de modos de transporte mais eficientes e com menos emissões, e promoção de uma mudança paulatina a um padrão de desenvolvimento com menor conteúdo de carbono. Este trânsito pode ter efeitos importantes do ponto de vista da igualdade e da convergência produtiva se implica a provisão de serviços públicos fundamentais de melhor qualidade para o bem-estar dos estratos menos favorecidos.

A América Latina e o Caribe contam com um rico patrimônio natural, com mais de 20% da superfície de bosques do planeta; inclui seis países com megadiversidade e concentra a terça parte da superfície mundial cultivável e das reservas de água doce, 31% da produção mundial de biocombustíveis —graças ao Brasil—, 13% da produção mundial de petróleo, 47% da de cobre e 48% da de soja. Ou seja, a região é rica em recursos naturais e bem-sucedida na exportação de matérias-primas. Mas, cabe perguntar se isto estaria sendo bem administrado. Foi possível agregar valor ou industrializar as economias da região, indo além da maquila? São os ganhos de produtividade, especialmente ante os altos preços internacionais, aproveitados para ser redistribuídos na sociedade? Existem critérios em comum para aplicar a cobrança de *royalties* e regular o investimento externo de maneira coordenada?

Corrigir a trajetória em direção a um crescimento verde é um desafio cada vez mais urgente. Por um lado, os efeitos adversos da mudança climática têm grande incidência nas economias da região cujas estruturas

produtivas são muito dependentes do ambiente (agricultura, pecuária e turismo); em particular afetam as populações mais pobres, que são as mais vulneráveis. A isto se soma que a região está continuamente exposta a fenômenos climáticos extremos que têm repercussões econômicas, sociais e ambientais significativas, o que resulta particularmente notório na América Central e no Caribe. Os desastres naturais têm importantes consequências no âmbito social, que se expressam em diversas dimensões do desenvolvimento humano e da pobreza. Os países da região devem incorporar a gestão de riscos nas políticas nacionais dentro do contexto de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e elevar a resiliência social e econômica frente a estes eventos. Por outro lado, cabe antecipar mudanças nos mercados mundiais ante a incorporação de padrões ambientais mais rigorosos que possam restringir a competitividade da região. Tudo isto reforma a urgência de absorver criativamente a revolução tecnológica verde.

Uma política industrial verde deve basear-se na crescente incorporação de novas tecnologias limpas aos processos produtivos, com um protagonismo cada vez maior de capacidades locais —reduzindo assim a dependência da importação de bens de produção— e processos menos contaminantes. Ademais, devem reestruturar-se as indústrias já existentes e gerar novas atividades com impactos ambientais positivos (por exemplo, a produção de energias limpas como o biodiesel e os processos de reciclagem e reutilização de materiais). Estas novas atividades podem gerar encadeamentos produtivos complexos e com elevada capacidade de inovação em escala local.

Por último, de pouco serve contar com um alto rendimento exportador baseado em matérias-primas se os ganhos não se distribuem na sociedade, não se aproveitam os altos preços para investir em inovação e diversificar a estrutura produtiva, e não se protege o meio ambiente nem se preservam os recursos estratégicos. Supõe um grande desafio reverter a tendência à reprimarização de nossas economias, especialmente na América do Sul. Para isso é necessário administrar melhor os recursos financeiros obtidos e investir na criação de outras formas de capital físico, humano e tecnológico, com a plena inclusão dos trabalhadores e promovendo novas capacidades e conhecimentos.

VII. Governança dos recursos naturais na perspectiva da mudança estrutural com igualdade

Tanto a sustentabilidade econômica como ambiental estão fortemente determinadas pelo perfil da estrutura produtiva. Para grande parte da região é evidente a centralidade dos recursos naturais nesta estrutura. Sem dúvida, o auge da demanda internacional dos bens primários (minerais, hidrocarbonetos, soja e outros produtos básicos agrícolas) foi fundamental na melhora do desempenho macroeconômico e da posição fiscal dos países exportadores da região desde 2003. A região não pode desconhecer a abundante dotação de recursos naturais com que conta, mas deve estar alerta sobre os riscos e problemas associados com a produção intensiva em recursos naturais. Estes riscos consistem na valorização da moeda nacional que barateia o preço dos bens importados (a doença holandesa) e tem um impacto negativo na indústria nacional; a tentação rentista, que desestimula a implementação de políticas industriais para ampliar a base produtiva e tecnológica do país; e os riscos associados ao manejo de grandes receitas públicas em condições de debilidade institucional, pouca transparência e controle social.

A experiência mostra que persistem numerosos desafios, entre eles alcançar uma organização eficiente e contar com a institucionalidade necessária para maximizar a contribuição destes setores ao desenvolvimento. É imperativo conjugar o aproveitamento desta

dotação de fatores com o avanço rumo a uma estrutura produtiva mais diversificada e mais intensiva em tecnologia e em inovação, mantendo o objetivo final de alcançar maior igualdade na região. Para isso é primordial a governança dos recursos naturais, e isto compreende o conjunto de políticas soberanas dos países sobre a propriedade dos recursos e a apropriação e distribuição de sua renda para maximizar a contribuição ao desenvolvimento sustentável. Compreende também a gestão dos conflitos sociais e ambientais que possam gerar-se na exploração destes recursos naturais. Esta governança é fundamental para vincular a exploração dos recursos naturais com o desenvolvimento econômico, com o tipo de encadeamentos produtivos que se gera ou incentiva, com a infraestrutura que se instala, e com o quanto se protege o meio ambiente e os direitos dos povos e comunidades, entre outros aspectos.

No que diz respeito à mudança estrutural, a exploração dos recursos naturais suscita desafios em duas esferas distintas. Uma destas esferas é a matriz produtiva em torno à exploração destes recursos, e os esforços por introduzir, desde o setor e seu desenvolvimento, maior densidade em capacidades, inovação tecnológica, encadeamentos produtivos e sinergias com outros setores. Também se deveria buscar que o investimento em infraestrutura para a exploração e o transporte dos recursos naturais gere os benefícios mais amplos possíveis para outros setores produtivos e para a sociedade em seu conjunto. A outra esfera corresponde à apropriação estatal e ao bom uso das receitas fiscais derivadas da renda dos recursos naturais para promover as capacidades humanas (via investimento em educação e capacitação) e em outros setores produtivos com alto componente em valor agregado (via políticas industriais).

Estas duas esferas da mudança estrutural podem, por sua vez, gerar um impacto positivo sobre a igualdade, na medida em que expandem os resultados educativos e o desenvolvimento de capacidades produtivas, contribuem a maior inclusão social via emprego de maior produtividade, promovem um maior acesso a serviços e conexões diversas mediante o desenvolvimento de uma melhor infraestrutura, e nutrem as arcas fiscais para melhor e maior cobertura dos sistemas de proteção social.

A. Os recursos naturais e a dinâmica do desenvolvimento

Em todo processo de desenvolvimento há um peso crescente de atividades com maior conteúdo de conhecimentos na estrutura produtiva. O papel que os recursos naturais cumprem no referido processo deve ser avaliado, portanto, em termos de sua contribuição, positiva ou negativa, à mudança estrutural. Como mostra o quadro 5, muitos países que se especializam em exportar recursos naturais realizam um esforço considerável de aprendizagem ou absorção tecnológica (como se verifica nos dados de patentes e P&D), ou logram avançar para setores de maior intensidade em conhecimentos (como sugere o indicador de complexidade tecnológica).

Na América do Sul, os recursos naturais e as exportações baseadas em recursos naturais constituem mais de 70 % das exportações totais e sua importância relativa é muito maior do que nos países da Ásia em desenvolvimento. Em contraste, tanto a Ásia como as economias avançadas têm valores mais altos que os da América Latina e do Caribe em diversos indicadores de valor agregado (veja o quadro 5). O mesmo sucede com as economias avançadas que exportam bens intensivos em recursos naturais, que constituem um exemplo de países que por meio de políticas adequadas venceram a suposta maldição dos recursos naturais. Mais do que uma propriedade da dotação de fatores, a maldição é fruto de certo tipo de economia política, que não favorece as políticas industriais e tecnológicas que impulsionam uma mudança estrutural com igualdade.

Uma das variáveis presentes na forma como essa bonança de recursos naturais vem a afetar a estrutura produtiva é a taxa de câmbio real. As melhoras nos termos de troca e uma taxa de crescimento mais elevada podem exercer pressões à baixa do câmbio nominal, e à alta nominal dos preços internos, tanto de bens transáveis (inflação importada) como de não transáveis (como efeito do aumento da demanda agregada). Ambos os movimentos diminuem a competitividade do país e podem levar ao desaparecimento de algumas atividades (especialmente industriais). São atividades que perdem espaço não porque as empresas se defasem tecnologicamente ou reduzam sua produtividade relativa, mas pelo efeito de apreciação da moeda nacional. A isto se pode somar um efeito dos diferenciais de rentabilidade sobre a alocação de recursos, já que a bonança exportadora pode atrair recursos escassos que deixam de estar disponíveis para o setor de bens não transáveis.

Quadro 5
Regiões e países selecionados: indicadores do esforço tecnológico na estrutura produtiva, 2010

	Exportações de alta e média tecnologia, X-HMTX ^a e IPR ^b (em percentagens)	Engenharia nas manufaturas, IPR ^b	Sofisticação das exportações, EXPY ^c	Concentração em bens das exportações, IHH ^d	Patentes ^e	Gasto em pesquisa e desenvolvimento sobre o PIB ^f (em percentagens)
Argentina	22,0	0,4	1,04	0,14	1,0	0,5
Brasil	32,0	0,7	1,14	0,11	0,5	1,0
México ^g	60,5	0,6	1,32	0,15	0,6	0,4
Ásia em desenvolvimento ^h	64,3	0,9	1,46	0,19	17,2	1,3
América do Sul	18,5	0,2	0,91	0,33	0,4	0,4
América Central	34,2	0,2	1,12	0,20	0,3	0,2
Economias maduras intensivas em recursos naturais ⁱ	32,4	0,8	1,41	0,21	55,2	2,0
Economias maduras ^j	64,6	1,1	1,51	0,09	126,1	2,4

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

^a Porcentagem das exportações correspondentes a manufaturas de média e alta tecnologia nas exportações totais.

^b Índice de participação relativa dos setores de alta tecnologia no total das manufaturas, em comparação com a intensidade tecnológica dos Estados Unidos.

^c Indicador de sofisticação das exportações.

^d Índice de Herfindahl-Hirschman, que se refere à concentração existente na produção dos bens exportados.

^e Número de patentes outorgadas pelo Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos (USPO) por milhão de habitantes. Média do período 1990-2010.

^f Gasto em pesquisa e desenvolvimento como proporção do PIB no período 1998-2010. As médias se calculam com base na disponibilidade de dados dos distintos países.

^g O México e algumas economias da América Central tendem a mostrar percentagens elevadas de exportações de alta tecnologia no total das exportações. O valor agregado destas exportações, no entanto, é bem baixo e é composto principalmente por salários de mão de obra não qualificada, fruto da segmentação do processo produtivo em cadeias de valor. Por esta razão, é preciso considerar o indicador HMT à luz dos demais indicadores de intensidade tecnológica da estrutura (como pesquisa e desenvolvimento e número de patentes), que claramente mostram uma elevada posteridade destes países.

^h Inclui Filipinas, Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), Indonésia, Malásia, República da Coreia, Cingapura e Tailândia.

ⁱ Corresponde a um conjunto de países com PIB per capita alto, em que a participação dos recursos naturais nas exportações é superior a 30%: Austrália, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Noruega e Nova Zelândia.

^j Alemanha, Estados Unidos, França, Japão, Reino Unido e Suécia.

Outro aspecto a se destacar em relação aos recursos naturais é a possibilidade de que sua renda seja captada por um pequeno grupo nacional ou transnacional, ou que a mesma se destine a usos não produtivos, com conseqüências negativas para a economia política do desenvolvimento. No primeiro caso, se usadas para reforçar padrões de desigualdade e segregação social poderiam vir a desestimular a educação e o investimento em capacidades. Em caso contrário, se os Estados captam maiores proporções desta renda e a destina a incentivar o investimento em educação ou a gerar maior coesão social por meio de mecanismos redistributivos sustentáveis, pode favorecer simultaneamente a produtividade e a igualdade. Neste caso, recursos naturais, mudança estrutural e igualdade não seriam opções excludentes, mas constituiriam um círculo virtuoso.

Também é importante ressaltar que o investimento em infraestrutura, no âmbito da exploração dos recursos naturais gere efeitos sistêmicos positivos, promovendo maior acesso e conexão territorial, difundindo serviços a grupos excluídos, e assentando as bases logísticas de uma maior diversificação de atividades. Contudo, a privatização da mineração e a industrialização da produção agrícola (por exemplo, produção de soja e trigo) até o momento não criaram encadeamentos positivos com a infraestrutura gerada a partir deste auge. Desta maneira, não se ampliaram as possibilidades de outros setores tirarem proveito daquelas melhorias. Apesar das condições de crescimento econômico que se observaram nas últimas décadas, os países da região não conseguiram fechar a brecha histórica em termos de infraestrutura.

B. Propriedade e apropriação da renda dos recursos naturais

Para a governança dos recursos naturais é de importância estratégica os marcos legais, instrumentos e definições com os quais se dotam os Estados acerca da propriedade e apropriação das rendas destes recursos. A soberania para regular a propriedade de bens definidos como sendo de domínio público resulta crucial para assegurar que tanto os processos de exploração como as rendas derivadas constituam processos de endogeneização de benefícios (capacidades, tecnologia e recursos fiscais para o investimento econômico e social), e mitigação de externalidades negativas, como são as ambientais e a exaustão de recursos não renováveis.

As constituições dos países da região tendem a coincidir em que os recursos naturais, renováveis e não renováveis, são propriedade do Estado e integram o domínio público. Sua exploração não deveria estar desvinculada do interesse nacional e do bem comum e, portanto, o Estado deveria ter plena soberania sobre os recursos naturais e fixar as diferentes condições de sua exploração. Dentro desta concepção, o Estado outorga um direito (no caso de recursos renováveis como a água, seriam direitos para seu uso) ou uma concessão sobre os recursos naturais não renováveis, exercendo o titular um direito real sobre esta concessão ou uso, mas não sobre os recursos naturais objeto desta outorga ou concessão.

Os diferentes alcances e definições de domínio do recurso e o caráter público ou privado de sua exploração geram distintas tensões próprias de cada tipo de exploração. Uma delas é a possível contradição entre os objetivos de preservar o dinamismo do investimento e, ao mesmo tempo, lograr uma progressividade da participação do Estado na renda econômica, entendendo-se por progressividade a possibilidade de que exista uma participação estatal proporcionalmente maior durante os ciclos de auge de preço que geram rendas extraordinárias. O grau de progressividade da participação estatal depende da regulação e dos esquemas de tributação, que são bem variados na região e conseqüentemente determinam participações também muito diferenciadas dos Estados na captação da renda econômica.

Um princípio que deveria guiar o tratamento tributário da atividade de exploração dos recursos naturais é o de progressividade, entendido como o alcance de uma participação estatal proporcionalmente maior durante os ciclos de auge de preço que geram receitas setoriais extraordinárias. Reconhecendo as dificuldades para operacionalizar o conceito de receita extraordinária, a mesma pode ser entendida como os ganhos acumulados que claramente superam a taxa de retorno que normalmente, na prática internacional, exige a indústria para realizar investimentos em projetos de exploração nos referidos setores. Uma vez alcançadas estas taxas de retorno se justifica que os Estados tributem as receitas extraordinárias auferidas, sem afetar a dinâmica do investimento e o retorno normal dos investimentos de capital realizados para a atividade de exploração nestes setores.

Dada a magnitude da elevação de preços e os indicadores que denotam ganhos extraordinários nas atividades de mineração entre 2003 e 2012, os governos deveriam fortalecer sua capacidade de fiscalizar este setor, e contar com indicadores independentes de rentabilidade, para assegurar que estejam captando os tributos que correspondem sob os marcos legais vigentes. Os países deveriam avançar a uma maior integração e coordenação de ações para introduzir ajustes progressivos ao regime fiscal e harmonizar os termos aplicados aos investimentos em mineração. Em particular deve-se evitar a competição fiscal perversa que atua em sentido contrário, conservando regimes relativamente mais relaxados que a média internacional, os quais já cumpriram seu propósito e não se adéquam ao novo entorno regional do setor.

Não obstante a heterogeneidade de experiências nacionais, se podem identificar seis tendências gerais quanto ao uso da renda oriunda do setor extrativo apropriada pelo Estado. A primeira é priorizar as regiões ou localidades produtoras em relação àquelas não produtoras na alocação dos recursos aos governos subnacionais, embora em vários países também haja mecanismos para destinar recursos às regiões não produtoras. A segunda tendência geral é a de gastar no presente os recursos, com pouca preferência por sua gestão financeira mediante fundos destinados à poupança, à estabilização ou à equidade intergeracional. A terceira tendência identificada na alocação de parte da renda extrativa aos governos subnacionais é a dar mais prioridade à cobrança de royalties do que aos impostos. Uma quarta tendência em relação à distribuição dessa renda é a de restringir ou impor condições aos governos subnacionais quanto ao uso prioritário em gasto de capital e não em gasto corrente. Em quase todos os países a legislação vigente estabelece disposições específicas para que a renda dada aos governos subnacionais seja utilizada em gastos de investimento, não se autorizando o uso para gasto corrente. A quinta tendência observada é um crescente interesse na alocação direta de parte dos recursos provenientes da renda extrativa a populações vulneráveis (pobres, indígenas, idosos, escolares e outros). Finalmente, a sexta tendência é que em nenhum dos países existe legislação que considere a avaliação dos impactos que gera a distribuição dos recursos provenientes da renda extrativa.

C. A governança que falta

A região não aproveitou sua dotação de recursos naturais com altos preços internacionais para investir em infraestrutura física e social, em desenvolvimento de capacidades, em diversificação produtiva com inovação tecnológica e em bem-estar social. A vantagem comparativa em recursos naturais aportou maior crescimento econômico e disponibilidade de recursos financeiros, porém o seu potencial para a mudança estrutural não foi capitalizado nem recebeu a devida atenção nas agendas públicas. Ou melhor, o auge dos preços destes recursos contribuiu, sobretudo para financiar a forte expansão do consumo (com alta incidência do consumo de bens e serviços importados), com impactos negativos sobre o meio ambiente, sem uma visão de longo prazo em termos de sustentabilidade econômica ou ambiental. Num cenário futuro de estabilização ou queda de demanda e de preços das matérias-primas, semelhante equação pode produzir sérios problemas na balança comercial, entre outros.

A coordenação via políticas e instituições do Estado é fundamental para gerar círculos virtuosos que vinculam a exploração de recursos naturais com a mudança estrutural. Tal dinâmica foi alcançada em países do mundo industrializado que contavam com abundância de recursos naturais. A governança dos recursos naturais também se torna premente diante da necessidade de mediar os conflitos que emergem entre distintos atores nas zonas extrativas. É preciso pôr em plena vigência mecanismos de regulação, negociação, participação nos benefícios e compensação por perdas entre os distintos atores ali onde a exploração de recursos naturais gera danos a grupos assentados no local. Sobretudo porque alguns dos investimentos dirigidos a aumentar ou ampliar projetos extrativos envolveram altos níveis de conflitividade, dados seus efeitos na poluição da água, dos solos e do ar, os problemas territoriais gerados e a falta de consulta prévia e informada às comunidades afetadas. Tais conflitos também representam distintas dimensões da igualdade aqui tratadas: a igualdade intergeracional, na medida em que a exploração de recursos naturais afeta negativamente o meio ambiente e a disponibilidade destes recursos para as gerações vindouras; a igualdade como reconhecimento recíproco, na medida em que afeta terras e recursos de povos indígenas que reclamam seus direitos coletivos de patrimônio ancestral e de uso de seus recursos; e a igualdade

em termos de apropriação da renda, dada a alta concentração desta renda e sua escassa difusão no entorno social em que se desenvolve a atividade.

Mudar o atual paradigma de exploração de recursos naturais, mediante uma governança consistente com a sustentabilidade e a igualdade, mostra a necessidade de fixar uma rota para alcançar maior progressividade na participação do Estado na renda oriunda da exploração de recursos naturais, particularmente nos ciclos de auge de preço persistentes como o atual. Isto pode requerer atualizar o marco tributário e uma maior coordenação entre os países da região em seu tratamento do investimento nestes setores, com o fim de evitar a concorrência fiscal que terminaria prejudicando a governança adequada aos desafios aqui mencionados.

Mas não é apenas uma questão de assegurar que os Estados captem a renda necessária: a governança também requer instituições que utilizem esta renda de maneira eficiente, sobretudo em investimentos específicos em capital humano (educação e saúde), infraestrutura, e inovação e desenvolvimento tecnológico. Aliás, quanto mais transparente e eficiente seja o investimento público e o gasto social em termos de geração de capacidades, provisão de bem-estar e estímulo ao progresso técnico, mais coesão se pode construir em torno a um regime de propriedade e das rendas dos recursos naturais que proveja maior robustez fiscal aos Estados.

VII. Pactos para a igualdade, a sustentabilidade e a mudança estrutural

A região encontra-se hoje numa encruzilhada onde se combinam restrições externas e problemas endógenos que limitam o desenvolvimento futuro. Entre as restrições externas se destacam a perda de dinamismo do comércio internacional, a estagnação da demanda, uma maior incerteza em relação aos sinais financeiros e ao acesso a financiamento, e a escassa articulação regional frente à reorganização em nível mundial das cadeias globais de produção de valor. Entre os problemas internos persistem uma estrutura produtiva desarticulada e defasada, mercados de trabalho com alto nível de informalidade, baixos níveis de investimento com pouca incorporação de progresso técnico, brechas de bem-estar e de capacidades, débil governança dos recursos naturais, padrões de consumo com déficit de serviços públicos e altas pressões ambientais e energéticas, e uma debilidade institucional em matéria de regulação, captação e orientação de recursos.

Diante desta situação, foram propostos aqui vários pilares de transformação na orientação do desenvolvimento na região na qual se coloca a igualdade no centro, a mudança estrutural como caminho e a política como instrumento. Nesta etapa se trata de reorientar as políticas para um forte dinamismo do investimento para assegurar uma relação virtuosa entre crescimento, produtividade e sustentabilidade ambiental por meio da incorporação do conhecimento à produção e à geração de um alto valor agregado; melhorar a inclusão ao mundo do trabalho e promover uma maior convergência entre reformas tributárias e políticas sociais, com um claro viés redistributivo para reduzir as diversas formas

de desigualdade que enfrenta a região; equilibrar a expansão do consumo privado com a provisão oportuna de serviços públicos de qualidade, o que favorece a coesão social e a sustentabilidade ambiental; e instituir a adequada governança dos recursos naturais em prol de uma maior diversificação produtiva, ambientalmente sustentável e com efeitos positivos sobre o emprego e o bem-estar.

Para materializar estas propostas e sem desconhecer a força das maiorias ou dos consensos, é necessário estabelecer pactos sociais, com um horizonte estratégico de médio e longo prazo, que envolvem uma ampla gama de atores e requerem políticas de Estado fortemente legitimadas. O conteúdo específico dos pactos sociais deverá ajustar-se às características de cada país, tais como o desenvolvimento institucional, a matriz produtiva, a fiscalidade, o modelo e a cultura política, as condições sociais e as capacidades disponíveis, entre outras.

Neste contexto, se apresentam de maneira propositiva e sintética alguns princípios e grandes objetivos que podem servir como plataforma substantiva de pactos, e que deverão desmembrar-se em procedimentos e conteúdos específicos de acordo com as realidades nacionais. Desde uma perspectiva de negociação, os acordos sobre princípios, mesmo quando sejam insuficientes para determinar o conteúdo pormenorizado e a legislação requerida, podem facilitar uma convergência ou aproximação inicial das partes que, em negociações subsequentes deverão acordar procedimentos, agendas programáticas e compromissos de cada um dos atores envolvidos.

A. Pacto para uma fiscalidade com vocação de igualdade

A política fiscal deve assegurar a estabilização macroeconômica anticíclica, apoiar o crescimento e contribuir para a redistribuição da renda disponível. Em particular, deve financiar o conjunto de compromissos assumidos como parte da agenda para a igualdade e a sustentabilidade do desenvolvimento. Assim, o pacto fiscal não é apenas um pacto a mais, senão o mecanismo a partir do qual os demais pactos se tornam financeiramente viáveis. O pacto fiscal é, ademais, uma das chaves para construir uma institucionalidade estatal mais robusta e com maior capacidade de influir na transformação das estruturas sociais e produtivas da sociedade.

O pacto fiscal inclui ambos os momentos da fiscalidade, isto é, a tributação e o gasto social. Na maioria dos países há margem tanto para tornar mais eficiente o gasto com para obter um maior impacto redistributivo.

O pacto deve consagrar reformas tributárias onde a ampliação dos recursos fiscais acompanhe a transformação da gestão pública. Para gerar vontade política em torno a reformas tributárias e para que estas reformas redundem em efeitos virtuosos sobre a mudança estrutural e a igualdade é preciso avançar em reformas institucionais com vistas a melhorar a prestação de contas e a qualidade das finanças públicas em geral. Assim como os pactos fortalecem as instituições políticas, as boas instituições fertilizam o terreno para construir pactos e traduzi-los em políticas adequadas.

B. Pacto para o investimento, a política industrial e o financiamento inclusivo

O aumento da produtividade, a absorção do progresso técnico e a diversificação produtiva —com graus crescentes de intensidade em conhecimentos— requerem um aumento significativo das taxas de investimento. Este aumento deve, ademais, dirigir-se a setores e atividades que promovam a igualdade e o crescimento no médio e longo prazo. Neste marco a política industrial, em coordenação com outras políticas macroeconômicas, ambientais e sociais, deve redefinir os incentivos em favor de setores e atividades com trajetórias mais dinâmicas e sustentáveis, e incluir estímulos setoriais e horizontais que favoreçam certas trajetórias tecnológicas e de aprendizagem. Dada a amplitude de atores e setores envolvidos, fazem-se necessários pactos de amplo alcance subordinados ao objetivo comum de transformar a matriz produtiva no âmbito da mudança estrutural. Trata-se também de fechar brechas de infraestrutura com uma visão estratégica, para apoiar este processo de transformação produtiva.

Nesta nova agenda de investimento para o desenvolvimento, o sistema financeiro deve assumir um papel fundamental para potencializar a geração de poupança e canalizá-la para o investimento e a inovação tecnológica, facilitar o acesso ao financiamento dos diversos agentes produtivos como famílias, empresas e, em particular, para as pequenas e médias empresas. Isto requer incluir no pacto uma especial consideração do financiamento inclusivo que promova o acesso a serviços financeiros das pequenas empresas e dos indivíduos de menores rendas.

O sistema financeiro é parte de uma política de investimento para a inserção produtiva. Neste contexto, os bancos de desenvolvimento podem ter um papel essencial no pacto para a inclusão financeira, promovendo e articulando esforços de cooperação público-privada, por meio de um maior adensamento do sistema financeiro.

C. Pacto para a igualdade no mundo do trabalho

Diante de um mundo laboral segmentado e fortemente condicionado pela heterogeneidade estrutural, o pacto deve vincular a transformação da estrutura com avanços no mundo do trabalho, tanto institucionais como em termos de convergência da produtividade. No mundo do trabalho, o pacto deve concretizar uma visão estratégica e um programa de amplo apoio para reduzir as brechas de produtividade, de renda laboral e de qualidade do emprego, e equilibrar —no que diz respeito aos tempos e à distribuição por gênero, e à provisão de redes de cuidado— o trabalho remunerado e não remunerado.

O fortalecimento das instituições de trabalho permite avançar em direção a uma maior formalização do emprego. Isto ajuda também a aplicar de forma mais oportuna e efetiva a legislação trabalhista, distribuir de maneira mais justa a apropriação de benefícios, e potencializar o reconhecimento recíproco entre os distintos atores que participam no mundo do trabalho. Desta maneira, a reforma das instituições é primordial para acompanhar, com efeitos sinérgicos em igualdade e inclusão, as mudanças que se dão na estrutura produtiva. A valorização do fator trabalho deve promover-se com mudanças institucionais, com as quais se procure que a massa salarial e o capital participem em forma mais equitativa nos ganhos de produtividade.

Uma política integral do trabalho deve coordenar as políticas macroeconômicas e setoriais com a política trabalhista para: assegurar a prioridade do objetivo de emprego produtivo e trabalho decente na formulação das políticas macroeconômicas; reduzir a um mínimo as perdas de emprego e assegurar a proteção dos desempregados durante as fases baixas do ciclo econômico e de recomposição da matriz produtiva; e promover uma estrutura produtiva na qual se reduzam as brechas internas e externas de produtividade e se promovam as capacidades no mundo do trabalho.

D. Pacto para um maior bem-estar social e melhores serviços públicos

No primeiro documento da trilogia da igualdade¹³ propôs-se a necessidade de que o Estado assuma o papel de condutor na construção de redes de proteção social com vocação universal e na redução das brechas na cobertura destas redes. Também se destacou o papel central do Estado na aplicação de profundas reformas para fechar as brechas no desenvolvimento de capacidades dos distintos grupos da sociedade, e adequar as aprendizagens no sistema educativo aos desafios que impõem a mudança estrutural, as transformações culturais e a plena participação cidadã em sociedades democráticas. Neste terceiro pilar da trilogia se enfatiza, adicionalmente, a transversalização de gênero nas políticas públicas e no mundo do trabalho, bem como a natureza específica dos problemas e desafios associados aos povos indígenas. Tudo isso também requer um papel coordenador e regulador do Estado, a fim de harmonizar o vetor da igualdade de meios com os vetores de igualdade de autonomia e de reconhecimento recíproco de sujeitos com plenos direitos.

O pacto social deve também dotar a política pública do reconhecimento e da capacidade de gestão necessária para fazer converger uma ampla maioria da população no uso de serviços públicos e no consumo de bens de interesse público, que sejam provistos com maior qualidade e oportunidade. É primordial construir um pacto que vincule os padrões de consumo —ou de uso dos frutos do crescimento da renda e do financiamento— com uma maior igualdade no acesso ao bem-estar. Isto não significa aplicar políticas de coerção frente às legítimas aspirações de consumo das pessoas, mas procurar os incentivos, desestímulos e compensações que favoreçam o equilíbrio entre o gasto privado e a oferta de serviços públicos e bens de interesse público.

A institucionalidade social deve incorporar em sua agenda a provisão de serviços e bens de interesse público e fundamentais. As regulações, os sistemas tributários e os investimentos urbanos devem limitar as opções de escape da classe alta e da alta classe média dos males públicos via mercado (bairros privados, segurança privada e transporte privado, entre outros) e promover os usos coletivos (transporte público, espaços públicos comuns e qualidade dos sistemas de manejo de resíduos). Os sistemas de

¹³ *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33)), 2010.

serviços básicos de saúde e educação devem ser de qualidade adequada para conseguir a adesão dos setores médios.

Trata-se de reverter o círculo vicioso que vincula a segmentação públicoprivada na provisão de bem-estar com a dificuldade de gerar pactos sociais, e avançar para círculos virtuosos de maior coesão, melhor disposição a pactos e uma utilização mais compartilhada e de melhor qualidade dos serviços de uso público. Por isso, deve apontar ao universalismo na provisão destes bens e serviços, evitando a segmentação para a qual costumam contribuir políticas focalizadas de tipo assistencial, seja por contribuições exclusivamente à previdência social ou por soluções de mercado.

E. Pacto para a sustentabilidade ambiental

A sustentabilidade ambiental representa enormes desafios em matéria de solidariedade intergeracional, e de reconhecimento dos diversos grupos afetados pela degradação ambiental e pela exaustão de recursos não renováveis. Estes pactos supõem acordos em âmbito nacional e internacional e o forte envolvimento da sociedade civil em ambas as escalas.

Para a região é primordial conjugar os desafios de sustentabilidade ambiental com uma mudança estrutural capaz de elevar a produtividade e fechar as brechas entre os distintos grupos para poder avançar a uma maior igualdade. Por isso, no pacto não pode estar ausente a transição a uma economia verde, bem como instrumentos de política para orientar o consumo a menores níveis de poluição e menor geração de resíduos, e a um melhor equilíbrio entre o consumo privado e a oferta de bens e serviços públicos.

Deve-se promover a solidariedade com as gerações futuras onerando, entre outras coisas, a poluição e o consumo energético excessivo. O alto consumo de bens de obsolescência planejada e os resíduos produzidos, o aumento progressivo do número de automóveis e sua contribuição aos índices de poluição e ao congestionamento, e o incremento do consumo energético superior ao crescimento do PIB per capita, exercendo pressões crescentes sobre a matriz energética suscitam graves problemas ambientais de interesse para todos os cidadãos. Por isso, este forte vínculo entre consumo e meio ambiente deve ser matéria de um pacto social que vincule os atores de maneira solidária e condicione o consumo com critérios de sustentabilidade no longo prazo.

O pacto deve abordar o controle preventivo das externalidades ambientais negativas do consumo mediante intervenções públicas, tais como as cargas tributárias sobre os combustíveis fósseis. Isto não só atenua o dinamismo da demanda, mas também gera recursos fiscais que aportam a uma nova infraestrutura urbana ou a instituição de fundos de solidariedade intergeracional. Junto com este recurso tributário, o pacto também deve contemplar políticas compensatórias para os estratos de baixa renda, que poderiam ser afetados em consequência das altas de preços diretos sobre os combustíveis ou pelos efeitos indiretos sobre os preços dos alimentos ou do transporte público.

F. Pacto para a governança dos recursos naturais

Efetuar a governança dos recursos naturais implica abordar com visão de médio e longo prazo o regime de propriedade, de apropriação e uso da renda, e de regulação de conflitos derivados desta exploração. Para isso se necessita um marco institucional e de regulação que evite distorções, como a doença holandesa, ante os altos preços internacionais dos recursos naturais ou distintas formas de interesses rentistas derivadas da alta dotação destes recursos. Deve-se aproveitar esta situação para alcançar uma estrutura produtiva mais intensiva em tecnologia e mais diversificada, onde o uso da renda tenha como horizonte final a promoção de uma maior igualdade no acesso ao bem-estar, ao desenvolvimento de capacidades e ao reconhecimento recíproco de atores.

Esta governança é a contrapartida institucional para potencializar mudanças estruturais, e que zela para que a exploração dos recursos naturais redunde num desenvolvimento com encadeamentos produtivos virtuosos, uma infraestrutura que promova sinergias entre usos produtivos e sociais, sustentabilidade ambiental e pleno respeito de direitos de povos e comunidades.

O pacto deve procurar a participação progressiva do Estado nas rendas por exploração de recursos naturais, particularmente nos ciclos de alta de preços persistente como o atual, seja via tributação ou mediante a participação direta do Estado na propriedade dos recursos. Isto pode requerer atualizações do marco tributário aplicado a estes setores para aumentar sua progressividade, bem como uma coordenação mais intensa entre os países da região em seu tratamento do investimento nestes setores

para evitar a competição fiscal que atua em sentido contrário reduzindo a margem dos Estados para capturar uma maior porcentagem da riqueza gerada pela exploração de seus recursos. Os pactos para a governança dos recursos naturais devem assegurar a existência de mecanismos institucionais —como os fundos de estabilização ou os fundos criados com a renda do petróleo— que garantam que as rendas geradas pelos recursos naturais contribuam a um investimento sustentável e não ao consumo privado.

As rendas geradas devem ser investidas de maneira eficiente em educação e saúde, infraestrutura, inovação e desenvolvimento tecnológico, isto é, em bases mais sólidas do bem-estar, no desenvolvimento de capacidades e inovação no longo prazo. Isto exige, por sua vez, um manejo oportuno dos dilemas de economia política implícitos na distribuição e no investimento público das rendas de recursos naturais entre grupos sociais e entre distintos níveis de governo.

G. Um pacto da comunidade internacional pelo desenvolvimento e a cooperação pós-2015

A comunidade internacional finalizou a década dos noventa com a Declaração do Milênio que foi um marco em matéria de desenvolvimento e que deu lugar aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os maiores logros da agenda dos ODM foram a sua aceitação global e a capacidade de mobilizar recursos e articular o debate político em prol do combate à pobreza.

Frente ao futuro, um pacto global deve visar a uma estrutura econômica que garanta umbrais de sustentabilidade ambiental e de bem-estar social para a maioria da população. Não só deve apontar a satisfazer as carências básicas, mas deve também reduzir as profundas desigualdades e assimetrias que existem entre as sociedades. Isto requer abandonar a premissa clássica da ajuda ao desenvolvimento em que os países ricos ajudam e prescrevem os tipos de ações que os países em desenvolvimento devem implementar para combater a pobreza. Trata-se de acordar um pacto global que seja solidário com as gerações vindouras que enfrentarão um cenário mais incerto e com maior escassez de recursos naturais. Significa, ademais, buscar celebração de acordos internacionais —comerciais, ambientais e sociais— que respeitem o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas em favor

de reduzir as assimetrias em nível global, e evitar que sejam os pobres ou os países mais vulneráveis aqueles que terminem assumindo os maiores custos. O objetivo é alcançar uma prosperidade compartilhada e sociedades mais inclusivas.

Para a concretização da proposta são necessárias lideranças representativas, com legitimidade política para fortalecer o âmbito multilateral e lograr uma melhor governabilidade do desenvolvimento. Precisa-se de uma governabilidade global, universal e inclusiva que reflita os interesses, as necessidades e os objetivos de toda a comunidade internacional. É primordial compatibilizar os diferentes acordos e tratados internacionais existentes e avançar em direção a uma maior coerência entre as negociações e os compromissos assumidos nos distintos fóruns internacionais, sejam comerciais, climáticos, ambientais, sociais ou financeiros. Deve-se buscar uma nova forma de pactuar estas mudanças, em prazos mais curtos e com metas bem definidas, acompanhadas de uma instância de prestação de contas inclusiva e eficiente.

H. A importância de pactuar

Nos documentos prévios da trilogia da igualdade¹⁴ já se destacou a importância dos pactos em uma nova articulação entre Estado, mercado e sociedade. Em *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir* (CEPAL, 2010) mostrou-se a necessidade de construir pactos sociais e pactos fiscais com maior efeito redistributivo, e que fortaleçam o papel do Estado e da política para avançar em direção a uma institucionalidade trabalhista e social, em consonância com os direitos sociais. Dois anos depois, em *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento* (CEPAL, 2012), se enfatizou, novamente, a importância da política para articular os atores do Estado, do mercado e da sociedade civil em torno da estratégia da mudança estrutural com igualdade. Destacou-se a importância de integrar políticas macroeconômicas, industriais e sociais com um único propósito: lograr uma mudança estrutural virtuosa, com igualdade e sustentabilidade do meio ambiente.

Como apresentado neste documento que completa a trilogia, o pacto social resulta de especial importância na encruzilhada que enfrentam

¹⁴ Documentos de posicionamento dos dois períodos de sessões precedentes, de 2010 e 2012, celebrados em Brasília e em San Salvador, respectivamente.

a América Latina e o Caribe, onde a desaceleração do crescimento poderá requerer decisões de política corajosas em matéria fiscal, em investimento e em proteção social. Além disso, essa encruzilhada faz necessário rever a relação entre instituições e estruturas, tanto para abordar problemas seculares de sustentabilidade e desigualdade como para contar com maior capacidade para enfrentar um cenário mundial de maiores restrições.

As visões compartilhadas de longo prazo e os compromissos recíprocos assumidos em um pacto podem contribuir a que os atores políticos e sociais tenham expectativas convergentes e uma maior apropriação das propostas, o que ajuda a consagrar políticas e instituições mais sólidas e mais legitimadas. Os pactos podem articular uma relação intertemporal de longo prazo com um processo participativo amplo, o que pode ser essencial em encruzilhadas com alto nível de incerteza.

Hoje, mais do que nunca, as democracias latino-americanas e caribenhas requerem pactos que consolidem um novo marco institucional e permitam processar as demandas em favor da igualdade em seu sentido mais amplo —distributivo, de direitos, intergeracional— às quais a economia deve responder. Os manifestantes brasileiros, os estudantes chilenos (pingüinos) que protestaram nas ruas, os diversos movimentos cívicos, ambientalistas e de comunidades locais, e as mudanças em preferências eleitorais e lideranças, podem parecer fenômenos de diferente natureza, mas remetem a uma causa comum: a dificuldade de avançar a um estilo de desenvolvimento que seja capaz de governar de forma inteligente os recursos naturais, que conjugue a expansão do bem-estar com melhores serviços públicos para todos, e que reduza de maneira substancial a concentração da riqueza e a desigual apropriação do crescimento econômico entre os distintos atores produtivos.

De que forma e em que medida tais desafios podem se transformar em políticas dependem de decisões coletivas que são, hoje, e devem ser no futuro, parte do debate público e democrático da região, e onde o Estado é chamado a cumprir um papel fundamental. A democracia ajuda a legitimar políticas, mediante acordos e pactos com horizonte estratégico. E ajuda, também, a questionar sobre o tipo de desenvolvimento que queremos, sem renunciar às opções soberanas, nem desconhecer, por outro lado, as restrições e possibilidades que apresenta a encruzilhada histórica que vivemos.



2014

Propor um modelo de desenvolvimento sustentável no médio e longo prazo tem sido uma preocupação recorrente da CEPAL ao longo de sua história. Recentemente, a CEPAL renovou seus pilares, em vista dos desafios atuais de igualdade e de sustentabilidade, o que se expressa de maneira central nos documentos apresentados nos dois últimos períodos de sessões.

Em *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir* (Brasília, 2010) propôs-se a igualdade como princípio e objetivo último do desenvolvimento em nossa região. Para avançar nesta direção, mostrou-se a necessidade de uma macroeconomia a serviço do bem-estar social, câmbios na estrutura produtiva, maior inclusão territorial, ampliação da proteção social e um pacto fiscal e social com vocação universalista.

Estes pilares do desenvolvimento se expuseram com mais profundidade no documento *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento* (San Salvador, 2012). Enfatizou-se aí a necessária relação entre um horizonte de maior igualdade no desenvolvimento e uma mudança estrutural inclusiva que promova setores mais intensivos em conhecimento e menores brechas internas e externas de renda e produtividade, em consonância com a igualdade de direitos.

Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável, apresentado pela CEPAL aos Estados membros por ocasião do trigésimo quinto período de sessões da Comissão (Lima, 5 a 9 de maio de 2014), completa a trilogia, procurando conjugar o horizonte da igualdade com uma maior sustentabilidade econômica, social e ambiental do desenvolvimento no médio e longo prazo na América Latina e no Caribe.

Esta última proposta incorpora decididamente o enfoque de gênero, a governança dos recursos naturais e as dinâmicas de trabalho e consumo, estabelecendo como condição para o êxito a orquestração de pactos sociais de médio e longo prazo, que envolvam uma ampla gama de atores e dinamizem o exercício da cidadania.

