

Síntese

2012

MUDANÇA ESTRUTURAL PARA A IGUALDADE

*Uma visão integrada
do desenvolvimento*



NAÇÕES UNIDAS

C E P A L

*Trigésimo quarto
período de sessões
da CEPAL*

*San Salvador,
27 a 31 de agosto*

Síntese

2012

MUDANÇA ESTRUTURAL PARA A IGUALDADE

*Uma visão integrada
do desenvolvimento*



NAÇÕES UNIDAS

C E P A L

*Trigésimo quarto
período de sessões
da CEPAL*

*San Salvador,
27 a 31 de agosto*

Este documento foi coordenado por Alicia Bárcena, Secretária Executiva da CEPAL, com a colaboração de Antonio Prado, Secretário Executivo Adjunto, Mario Cimoli, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial, Juan Alberto Fuentes, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Econômico, Martín Hopenhayn, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social, e Daniel Titelman, Diretor da Divisão de Financiamento para o Desenvolvimento.

No grupo de redação participaram Wilson Peres e Gabriel Porcile, que contaram com a colaboração de Martín Abeles, Verónica Amarante, Filipa Correia, Felipe Jiménez, Sandra Manuelito, Juan Carlos Moreno- Brid, Esteban Pérez-Caldentey e Romain Zivy.

Índice

I.	A proposta da CEPAL: Continuidade e ruptura.....	5
II.	A mudança estrutural como vetor chave do desenvolvimento.....	13
	A. Padrões de crescimento: Produtividade, emprego e mudança estrutural.....	14
	B. Revolução tecnológica, mudança estrutural e sustentabilidade do meio ambiente	20
III.	Ciclo, tendência e relação entre política macroeconômica e mudança estrutural	23
	A. A relação entre estrutura produtiva e flutuações cíclicas	23
	B. Choques externos, respostas de política e ciclo econômico	26
	C. Padrões cíclicos e estrutura	28
IV.	Ciclo econômico e investimento	35
	A. A especificidade do ciclo na América Latina e no Caribe.....	35

B. Respostas de política e a dinâmica do ciclo e a mudança estrutural	40
C. Preços macroeconômicos e especialização produtiva.....	45
V. A dimensão social na mudança estrutural.....	49
VI. Políticas para uma visão integrada do desenvolvimento	57
A. Políticas industriais	57
B. Política macroeconômica	62
C. Mudança estrutural, políticas sociais e trabalhistas.....	66
VII. Reflexões finais: A política e o Estado a partir de uma visão integrada do desenvolvimento	71
Bibliografia	75

I. A PROPOSTA DA CEPAL: CONTINUIDADE E RUPTURA

O presente documento aprofunda e amplia as propostas que a CEPAL apresentou em *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. A igualdade como princípio normativo e orientação, tal como então exposto, supõe difundir, ao longo da estrutura produtiva e da trama social, o desenvolvimento de capacidades, o progresso técnico, plenas oportunidades de trabalho e o acesso universal a serviços e redes de proteção social.

Porém a igualdade é também uma condição da cidadania, de caráter normativo no campo dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Requer uma ordem democrática deliberativa, com a plena participação e voz dos mais diversos atores, e do papel central do Estado como avalista destes direitos, com suas consequentes tarefas em matéria de promoção, redistribuição, regulação e fiscalização. Para avançar nesta direção são fundamentais os pactos sociais, pois precisamente conjugam a igualdade em termos de deliberação ampliada, de redistribuição dos frutos do crescimento e de acessos a distintos elos da inclusão social que constituem a plena titularidade de direitos.

Situar a igualdade no centro implica uma ruptura com o paradigma econômico que tem prevalecido na região durante ao menos três décadas. Esta mudança guarda sincronia com a situação histórica favorável que hoje vivem muitos países da América Latina e do Caribe, que inclui i) uma acumulação sistemática de demandas postergadas da cidadania, que levaram a recompor o mapa político da região na década passada; ii) Estados e governos com maior tendência a investir no social e a utilizar mecanismos de redistribuição, o que se reflete no aumento

sistemático do gasto social e nas políticas contracíclicas ativadas sobretudo após a crise financeira global de 2008 para mitigar seus custos sociais; iii) a irrupção, incipiente, mas ascendente, de políticas centradas em direitos, com vocação mais universalista, em âmbitos como o emprego, a saúde e as pensões e aposentadorias, e iv) o lugar preponderante que passa a ocupar a igualdade de direitos nas cúpulas internacionais e no imaginário global democrático.

Falar de igualdade marca, também, uma significativa mudança, na medida em que não só obriga a propor níveis mínimos de renda, mas também traz ao debate os temas mais postergados da justiça social, que seriam: como os ativos, prestações e recursos diversos se distribuem dentro do conjunto da sociedade; qual é o papel redistributivo que corresponde ao Estado como principal avalista e promotor da igualdade; como se distribui a apropriação, por distintos atores, dos incrementos de produtividade da economia; como se plasma um marco normativo explícito de direitos sociais que requerem pactos fiscais em torno a prestações de serviços universais, e em quais dos diversos campos do desenvolvimento a igualdade se vê afetada, seja positiva ou negativamente.

Este último conduz a outra consideração, que marca também um distanciamento de paradigmas dominantes, como, o de que não é só no âmbito social que se trata o social. Ao contrário, tal como já suscitado pela CEPAL, a igualdade e a desigualdade, tanto de ativos como de direitos, se veem fortemente condicionadas pela estrutura produtiva, o desenvolvimento tecnológico, as brechas no mundo do trabalho, o manejo macroeconômico dos ciclos, a organização territorial, o desenvolvimento de capacidades, a proteção social e a participação política. E ainda, a igualdade social e um dinamismo econômico que transforme a estrutura produtiva, não estão em conflito entre si; são complementares, e o grande desafio é encontrar as sinergias entre ambos. Assim, numa visão integrada do desenvolvimento, a igualdade vai se forjando em uma dinâmica virtuosa de crescimento econômico e aumento sustentado da produtividade com inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Hoje o caráter da mudança em relação a paradigmas precedentes assume novos matizes. Quais são os eixos dessa mudança ou da nova visão do desenvolvimento que aqui se propõe?

Em primeiro lugar, a política macroeconômica e a política industrial não podem seguir por caminhos separados e devem articular-se para construir sinergias entre dinâmicas de curto e de longo prazo. Do ponto de vista da macroeconomia,

as políticas fiscais, monetárias e cambiais não devem atuar apenas no sentido de promover a estabilidade nominal e suavizar o ciclo econômico. Podem, ao mesmo tempo, incentivar o investimento de longo prazo, a diversificação da estrutura produtiva e, muito especialmente, a maior convergência em níveis de produtividade do conjunto da economia. Em particular, o investimento público cumpre um papel chave na orientação e promoção da mudança estrutural, ao tornar possível induzir e promover investimentos privados complementares e identificar os setores e atividades de maior crescimento no futuro. Uma diversificação produtiva maior, com alta incorporação de progresso técnico e menores brechas de produtividade, bem como com maior eficiência energética e ambiental, constitui um acervo fundamental para blindar a economia frente ao impacto da volatilidade própria dos ciclos e, especialmente, frente às vulnerabilidades externas exacerbadas por essa volatilidade.

Deste modo, as potenciais sinergias entre macroeconomia e estrutura, entre ciclo econômico e tendência de crescimento, entre curto e longo prazo, desafiam a conceber como articular do modo mais virtuoso possível a política macroeconômica com as políticas industriais e tecnológicas. Uma macroeconomia para o desenvolvimento não pode dissociar o ciclo e a estabilidade (real e nominal) da mudança estrutural e de um aumento da taxa de crescimento de longo prazo. Esta articulação deve produzir-se em um enfoque integrado, que priorize de maneira explícita a mudança estrutural e nivele para cima as capacidades e oportunidades sociais. Assim, as políticas macroeconômicas com um conjunto mais amplo de objetivos e instrumentos são parte da proposta e parte da mudança de critério.

Em segundo lugar, as políticas industriais devem estar no centro da orientação do desenvolvimento. Isto também determina uma inflexão. Tal como a igualdade foi, por duas décadas, anátema nas políticas predominantes, também o foi a política industrial. *Hoje existe, à diferença, crescente reconhecimento da importância destas políticas em todos os países que conseguiram reduzir as brechas tecnológicas, de produtividade e de competitividade em relação às economias na fronteira tecnológica.* A inércia dos padrões de especialização e das trajetórias tecnológicas baseadas em vantagens comparativas estáticas exige uma reformulação dos incentivos que reoriente o investimento e transforme a estrutura produtiva, incorporando maior valor agregado, selecionando setorialmente em função de saltos de produtividade que irradiem ao conjunto da sociedade, promovendo setores, atividades e trajetórias

tecnológicas ambientalmente sustentáveis e difundindo, de maneira mais acelerada e sistêmica, a inovação tecnológica.

Na perspectiva que aqui propomos, as políticas industriais apontam em duas direções complementares: dotar os setores existentes com claro potencial de crescimento e incorporação de progresso técnico de maiores capacidades e competitividade e diversificar a estrutura produtiva mediante a criação de novos setores de alta produtividade e de maior sustentabilidade e eficiência ambiental. A isto se agrega a urgente necessidade de promover uma produtividade maior no âmbito das micro, pequenas e médias empresas (PME), sobretudo por sua capacidade para gerar emprego e converter-se em centros de difusão do conhecimento e de apropriação da tecnologia. Investir nas PMEs e microempresas formais e informais não pode ser, como tem sido até agora, um esforço marginal em termos de investimento público. Aí é onde se concentra mais da metade do mundo laboral, com baixíssimos níveis de produtividade. A política de PMEs deve estar estreitamente associada à da mudança estrutural, dando lugar às empresas menores em setores dinâmicos com alto potencial de aumento da produtividade.

Em terceiro lugar, esta política industrial hoje se situa no contexto de uma revolução industrial que abrange as novas tecnologias da informação e das comunicações, a biotecnologia e a nanotecnologia. A política industrial deve inserir-se em plena interação com a fronteira técnico-científica, onde novos paradigmas do conhecimento se traduzem, em ritmo vertiginoso, em novas formas de produzir. Por tal razão, a importância de investir em pesquisa e desenvolvimento não pode ser evadida: ninguém pode dar-se ao luxo de ver passar estes novos modos de conhecer e produzir, desde a janela. A velocidade de geração do conhecimento vai interconectada à velocidade de sua tradução à tecnologia e produtividade. Por isso, hoje falar de mudança estrutural implica assumir estas novas maneiras em que o conhecimento se articula com a produção. E implica, também, contar com estratégias seletivas na apropriação deste novo paradigma.

Em quarto lugar, a sustentabilidade do meio ambiente não pode continuar sendo tema de segunda ordem na agenda do desenvolvimento. Com efeito, é prioritário vinculá-la com a mudança estrutural e com um padrão de diversificação setorial que esteja em plena sintonia com esta sustentabilidade. Para que isto seja possível é preciso contar com pactos sociais em que o Estado desempenhe um papel chave em promover a dimensão do meio ambiente dentro das políticas industriais, não como uma restrição a estas.

O desenvolvimento sustentável requer uma estrutura industrial muito diferente da que hoje predomina na grande maioria dos países. Somente uma mudança estrutural que redefina setores e tecnologias, a própria matriz de produção e o foco dos esforços de pesquisa, desenvolvimento, inovação e aprendizagem, permite acelerar o crescimento sem um dano irreparável ao meio ambiente. Em momentos de mudança de paradigma, quando ainda há flexibilidade e caminhos alternativos, mais necessária resulta a decisão política das sociedades de guiar a produção e a tecnologia por rumos que considerem as gerações futuras e o longo prazo. Isto abre um amplo espaço de legitimidade e cooperação internacional em favor de políticas industriais ativas, que promovam a mudança estrutural com critérios de sustentabilidade, legitimidade que, com frequência, se nega a outros tipos de políticas industriais.

Em quinto lugar, no social o desafio é que o Estado assuma um papel mais ativo e decidido em políticas de vocação universalista. O desenvolvimento de capacidades para incorporar-se de maneira virtuosa em dinâmicas de renovação produtiva com alto componente tecnológico e de conhecimento deve ser direito de todos. Além disso, requer-se uma sociedade na qual a capacidade para desempenhar-se como cidadão e no mundo do trabalho se estenda e difunda de maneira sustentada e acelerada, ao mesmo tempo em que se produza uma absorção progressiva dos trabalhadores informais no emprego formal.

Por outro lado, é inerente à agenda da igualdade de direitos que toda a cidadania conte com padrões mínimos de bem-estar que sejam progressivos no tempo e em virtude dos efeitos positivos da mudança estrutural. Por isso, o papel do Estado e da fiscalidade para prover sistemas mais inclusivos e integrados de proteção social deve ser cada vez mais forte, sobretudo em uma região onde a maioria dos países tem nesta matéria uma grande conta pendente.

Cabe advertir, contudo, que a própria mudança estrutural, ao priorizar setores e atividades e ao selecionar estrategicamente sua criação, gera no curto prazo situações de perda de empregos, enquanto o aparecimento de novos empregos pode tardar ou exigir uma capacitação ainda inexistente no mercado de trabalho. Daí que, para evitar os custos sociais que este processo gera, seja imperativo que o Estado garanta renda àqueles que se vejam, em um princípio, mais expostos a perdas de postos de trabalho pela recomposição setorial. Ao mesmo tempo, as políticas devem promover a capacitação ativa dos trabalhadores nas habilidades necessárias para as

novas atividades dinâmicas que ganhem peso na economia. Por isso é essencial complementar os mecanismos de transferência de renda com a capacitação adequada para reinserir a população ativa nos novos padrões produtivos. De fundamental importância é também sincronizar de maneira contínua a mudança educativa com a mudança estrutural.

Neste sentido, a política social se considera com duas perspectivas. Por um lado, acompanha e apoia a transição a uma estrutura mais dinâmica; por outro, contribui para a sua construção no longo prazo. Por um lado, atua como um paliativo e evita que se elevem as desigualdades à medida que se avança em direção à estrutura proposta; por outro, fomenta a capacitação e a incorporação dos trabalhadores em mercados formais de trabalho moderno como um investimento também necessário para a mudança estrutural.

Este enfoque do social navega, de certa forma, em contracorrente de outro paradigma dominante que plasma, sobretudo, as recomendações que hoje emanam do mundo financeiro frente à crise que se vive na Europa. Surge, com força, a crítica do Estado de bem-estar e as recomendações apontam em sentidos similares às que castigaram tão duramente as sociedades latino-americanas durante a crise da dívida ou da chamada década perdida dos anos oitenta do século passado: restrição fiscal com ênfase na redução do gasto social e do investimento público.

Aqui se suscita, em contraste com o paradigma que se difundiu com tanta intensidade na América Latina durante a crise da dívida e volta a fazê-lo hoje na Europa, a importância de fortalecer o papel do Estado no âmbito social. É preciso investir no social não só para imprimir ao desenvolvimento um viés mais igualitário, mas porque precisamente este investimento é mais consistente com uma economia dinâmica, que permite elevar a produtividade média da sociedade mediante capacitação e educação e que simultaneamente mantém os necessários níveis de demanda interna para reativar a atividade econômica.

Em síntese, o eixo central proposto tem a mudança estrutural como caminho, as políticas públicas como instrumento e a igualdade como valor subjacente e como horizonte ao qual se orienta esta mudança. Quando a mudança estrutural resulta em redução de brechas de produtividade, diversificação da estrutura produtiva e incremento agregado da produtividade, o mundo do trabalho se beneficia em termos de igualdade porque se reduzem as brechas salariais; se amplia o alcance da proteção social via contribuições a distintos setores da sociedade já que o emprego de qualidade se torna muito mais estendido; melhora

a fiscalidade graças a um crescimento mais sustentado e dinâmico, o que permite reforçar a ação redistributiva do Estado, e se estende o acesso a serviços diversos por efeito do melhoramento da infraestrutura. Além disso, uma economia mais integrada em torno a uma matriz produtiva com maior diversificação e intensidade de conhecimento implica, também, uma sociedade na qual é politicamente mais viável estabelecer pactos entre atores diversos para tornar mais igualitária a apropriação da riqueza que se deriva dos saltos em produtividade. Finalmente, na medida em que o emprego se formaliza e se torna mais produtivo, facilita diálogos entre os atores do mundo laboral, o que constitui um suporte institucional básico para avançar na plena titularidade de direitos sociais.

O processo de mudança estrutural para a igualdade proposto no documento não é uma fórmula fechada ou uma lista de ações válida para qualquer tempo e lugar. O documento oferece propostas concretas de política para avançar na direção desejada, mas para sua implementação deve-se levar em consideração as especificidades econômicas, institucionais e políticas de cada país. Não há modelos únicos; a heterogeneidade da região faz necessária a leitura das políticas à luz destas especificidades. Alguns países partem de uma base produtiva mais diversificada e integrada; outros contam com uma estrutura institucional mais consolidada e com maior experiência na gestão de políticas públicas; outros enfrentam níveis iniciais de desigualdade e informalidade menos pronunciados. Tudo isso implica que as políticas deveriam avançar em sequências, velocidades e combinações que dependerão das circunstâncias próprias de cada país. E ainda mais, não é possível conceber a mudança estrutural para a igualdade senão num contexto democrático, de pactos e acordos sociais que outorguem legitimidade ao papel coordenador e orientador do Estado. Estes pactos têm sua própria dinâmica e tempo, que devem ser respeitados para que as políticas sejam bem-sucedidas e explorem plenamente as sinergias anteriormente mencionadas.

A mudança estrutural é abordada nos capítulos a seguir em suas distintas dimensões e inter-relações. Destaca-se, em primeiro lugar, o seu caráter articulador do desenvolvimento. Neste marco se identificam padrões de mudança estrutural, entre os quais o padrão “virtuoso” ao que se deve aspirar é aquele que conjuga crescimento do emprego, do produto e da produtividade do trabalho, e que se orienta a aproveitar as complementaridades entre a mudança estrutural e a sustentabilidade ambiental, sobretudo mediante a incorporação da revolução tecnológica.

Mais adiante se examina o vínculo entre política macroeconômica e mudança estrutural, enfatizando a relação entre estrutura produtiva e flutuações cíclicas nas distintas fases do desenvolvimento na América Latina e no Caribe, incluindo a industrialização mediante a substituição de importações, os efeitos dos ciclos de liquidez na economia internacional, em particular nos anos setenta e noventa, e o recente auge exportador e de preços internacionais dos recursos naturais. Os efeitos dos choques externos, combinados com a resposta das políticas macroeconômicas e a ausência ou debilidade das políticas industriais, têm gerado baixas taxas de investimento, insuficientes para superar as brechas tecnológicas e de produtividade. Foram frequentes, no passado, políticas pró-cíclicas que acentuaram a recessão e aumentaram a subutilização do capital e do trabalho, debilitando ainda mais o investimento. Tem surgido também uma tendência à apreciação das moedas nacionais em relação ao dólar que conspira contra a produção de bens transáveis —diminuindo sua competitividade e aumentando a pressão da importação de bens substitutos— e dificultando o acesso às economias de escala que propicia o mercado mundial. Assim, os ciclos e as respostas de política têm repercutido na estrutura produtiva e na acumulação de capacidades tecnológicas e o seu impacto se prolonga no longo prazo.

Em seguida, aborda-se a dimensão social da mudança estrutural, mostrando como até agora a região está marcada por um padrão de agudas brechas de produtividade. Este padrão, por sua vez, restringe a capacidade do emprego para a inclusão social, o que reforça a má distribuição funcional da renda (entre os fatores da produção), bem como a má distribuição da renda entre os domicílios.

Finalmente se apresenta um conjunto de políticas (industriais, macroeconômicas, sociais e trabalhistas) para avançar em direção a uma mudança estrutural “virtuosa”, que seja capaz de conjugar uma transformação da matriz produtiva a setores de maior produtividade e sustentabilidade do meio ambiente, mediante a incorporação de progresso técnico com a redução de brechas entre setores; uma política macroeconômica proativa que permita manejar os ciclos para potenciar a produtividade e o investimento, harmonizando positivamente ciclo e tendência (no curto e longo prazo), e políticas sociais e trabalhistas que acompanhem a mudança estrutural com efeitos de redistribuição, melhoras no mundo do trabalho e uma apropriação entre fatores dos incrementos de produtividade mais justa.

II. A MUDANÇA ESTRUTURAL COMO VETOR CHAVE DO DESENVOLVIMENTO

A mudança estrutural sempre esteve no centro da teoria do desenvolvimento. Esta visão se remonta, entre outros, a Schumpeter e sua ideia do desenvolvimento como um processo de “destruição criativa”, do qual surgem novos setores, enquanto outros declinam como resultado do aparecimento e difusão de inovações. Posteriormente, os pioneiros da teoria do desenvolvimento analisaram este processo no contexto de um sistema internacional em que existem fortes assimetrias entre países, regiões e territórios quanto às capacidades tecnológicas e à participação dos sectores intensivos em conhecimentos na estrutura produtiva (Prebisch, 1949; Hirschman, 1958). Estas assimetrias estão sujeitas a retornos crescentes e forças acumulativas que as reproduzem e, em alguns casos, as aumentam com o passar do tempo. Por isso, em ausência de políticas industriais, a maior parte dos processos criativos se concentra nas economias desenvolvidas. As defasagens tecnológicas e de renda não se corrigem automaticamente, como demonstrado no debate dos anos noventa sobre convergência e divergência entre países na fronteira tecnológica e países atrasados.

A literatura econômica tem avançado na análise de por que algumas economias alcançam a convergência tecnológica e de produtividade com os países líderes mundiais, enquanto outras aumentam sua distância frente a eles. Embora haja poucos casos de convergência na experiência internacional, estes oferecem lições relevantes sobre os fatores que a explicam, que se discutem à seguir.

A. Padrões de crescimento: Produtividade, emprego e mudança estrutural

A mudança estrutural que sustenta o processo de desenvolvimento é o que diversifica a economia e amplia a participação na estrutura produtiva dos setores com maior intensidade em conhecimentos (eficiência schumpeteriana) e com maior taxa de crescimento da demanda (eficiência keynesiana ou de crescimento, segundo Dosi, Pavitt e Soete (1990)). A combinação destes dois tipos de eficiência da estrutura produtiva se denomina eficiência dinâmica, porque gera taxas mais altas de crescimento da produtividade, da inovação e do emprego.

A mudança estrutural desejável, isto é, a que fortalece os setores com eficiência dinâmica, é definida e avaliada em função de seus efeitos agregados sobre o sistema econômico. Não há mudança estrutural virtuosa se meramente se multiplicam enclaves de alta tecnologia ou se apenas se modifica a ponta mais eficiente do sistema produtivo. A difusão de tecnologia e a expansão da demanda devem impulsionar não só um pequeno grupo de empresas, mas o conjunto da economia, por meio de encadeamentos para trás e para frente. Emerge deste processo uma distribuição mais homogênea das atividades de média e alta produtividade, que, ao mesmo tempo, torna mais densa a matriz produtiva. Neste processo de mudança estrutural surgem novos agentes e a mão de obra se desloca dos setores de baixa produtividade aos novos setores que “povoam” o espaço existente entre as atividades de ponta e as de subsistência (CEPAL, 2007).

Assim, a dinâmica do emprego é um elemento central em todo processo de mudança estrutural. As economias em desenvolvimento se caracterizam por apresentar uma forte heterogeneidade, com parte significativa da força de trabalho em condições de informalidade ou em atividades de subsistência. Este contingente de trabalhadores tem baixíssima produtividade, o que afeta negativamente a distribuição da renda e a renda média da economia. Com a mudança estrutural virtuosa criam-se novos setores e atividades que absorvem a reserva de trabalhadores em empregos mais produtivos, de maior qualidade e mais bem remunerados. A força que reduz a heterogeneidade é a diversificação associada à mudança estrutural.

Para saber se uma mudança estrutural favorece o desenvolvimento, é necessário analisar como os níveis de produtividade e de emprego mudam com o tempo. Num processo de crescimento virtuoso, a produtividade e o emprego se expandem ao mesmo tempo (embora não necessariamente à mesma velocidade), sem que o crescimento gere pressões insustentáveis sobre o setor externo. Enquanto em países fora da região e bem-sucedidos se observa a continuidade, ao longo do tempo, dos aumentos do emprego e da produtividade, na América Latina e no Caribe se registram períodos em que predomina a criação de emprego (com atraso ou queda da produtividade) e outros em que resulta preponderante o aumento da produtividade, com baixíssima geração de empregos. Deste modo, na região se configuram padrões de crescimento nos quais nenhum país tem conseguido combinar, em longo prazo, um elevado crescimento do emprego (pré-requisito para a redução da brecha interna de renda e da pobreza) com o aumento da produtividade (pré-requisito para a diminuição da brecha de produtividade frente a um mundo em plena revolução tecnológica).

Um padrão de crescimento que gera um “círculo virtuoso”, como o que se descreve no diagrama 1, é compatível com o objetivo de alcançar níveis crescentes de igualdade. Neste padrão, a eficiência dinâmica da estrutura implica altas taxas de crescimento e a redução da brecha tecnológica; a estrutura se transforma para redefinir a inserção externa e a natureza do emprego, à medida que aumenta o número de empregos de qualidade na economia. O oposto se observa em um padrão de tipo “círculo vicioso”, em que a baixa expansão do produto se traduz em um lento crescimento do emprego, com estagnação ou redução da produtividade, enquanto a queda do investimento aprofunda as diferenças tecnológicas e de renda frente ao resto do mundo. Os demais padrões correspondem a um “ajuste defensivo”, em que apenas algumas atividades se modernizam e competem, e o emprego e a economia, em grande parte, são excluídos dos benefícios da difusão de tecnologia, e a um modelo de “absorção de emprego”, em que a mudança estrutural é débil e a expansão de atividades de baixa produtividade (muitas vezes em setores de bens não transáveis) depende de um período favorável das exportações de recursos naturais.

Diagrama 1
PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO

Crescimento do emprego		Crescimento da produtividade	
		Baixo	Alto
Elevado	Macroeconomia	Absorção de emprego Forte crescimento da demanda agregada	Círculo virtuoso Forte crescimento da demanda agregada
	Progresso técnico e inovação	Baixo ou nulo crescimento da produtividade	Forte crescimento da produtividade
	Tipo de mudança estrutural	Débil mudança estrutural	Forte mudança estrutural
Baixo	Macroeconomia	Círculo vicioso Baixo crescimento da demanda agregada	Ajuste defensivo Baixo crescimento da demanda agregada
	Progresso técnico e inovação	Baixo ou nulo crescimento da produtividade	Forte crescimento da produtividade
	Tipo de mudança estrutural	Nula mudança estrutural	Mudança estrutural limitada a enclaves

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em J.A Ocampo, "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries", *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press e R. Astorga, M. Cimoli e G. Porcile, "Technological upgrading and employment: patterns from developing economies", 2012.

No quadro 1 mostra-se o crescimento da produtividade e do emprego em algumas economias da região (Argentina, Brasil, Chile e México) entre 1960 e 2010. Essas taxas se comparam com as da República da Coreia, tomada como referência por ser um dos casos de maior sucesso em convergência tecnológica, produtiva e de renda (catching up) no pós-guerra. Observa-se que os países da América Latina tiveram alguns períodos de crescimento virtuoso, mas não conseguiram manter este padrão de forma contínua, dado que nos anos oitenta mostraram uma queda ou estagnação da produtividade (veja o gráfico 1). Esta queda foi acompanhada de perda de empregos nos setores de maior produtividade e da migração de trabalhadores a atividades de subsistência e subemprego, o que tendeu a diminuir a produtividade média da economia. Este movimento é a outra face de uma mudança estrutural regressiva. Ao contrário, na República da Coreia as mudanças no padrão de especialização asseguraram a expansão da demanda e do produto que gera emprego em atividades de alta produtividade. Estas absorvem trabalhadores antes ocupados em atividades de menor produtividade, processo que reduz a heterogeneidade e melhora a distribuição da renda (CEPAL, 2007; Cimoli e Rovira, 2008; McMillan e Rodrik, 2011).

Quadro 1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS) E REPÚBLICA DA COREIA:
CRESCIMENTO DO PRODUTO E DA PRODUTIVIDADE
DO TRABALHO, 1965-2010
(Em porcentagens)

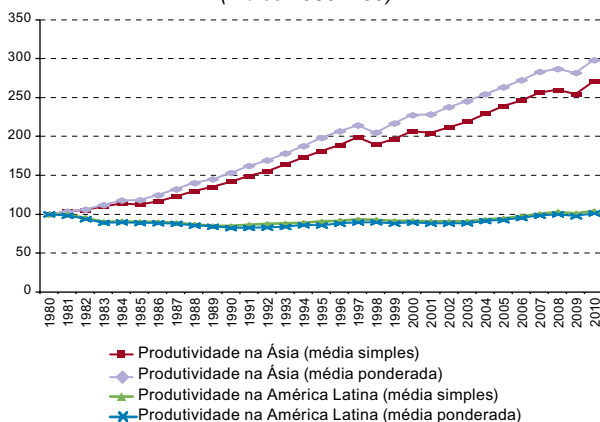
Período	PIB	Emprego	Produtividade
Argentina			
1965-1975	4,20	1,28	2,65
1976-1981	1,52	1,84	-0,29
1982-1990	-0,90	2,34	-3,19
1991-2001	3,86	1,29	2,53
2002-2010	5,56	3,51	1,92
Brasil			
1965-1981	7,22	3,60	3,77
1982-1992	1,99	3,73	-1,68
1993-1998	3,33	1,71	1,60
1999-2010	3,38	1,93	1,45
Chile			
1965-1973	2,96	1,35	1,91
1974-1981	4,03	0,87	3,24
1982-1985	0,25	2,39	-2,07
1986-1998	7,28	3,29	3,88
1999-2010	3,43	1,08	2,33
México			
1965-1981	6,69	4,69	1,83
1982-1994	1,87	3,46	-1,55
1995-2000	3,51	2,72	0,73
2001-2010	1,81	1,18	0,62
República da Coreia			
1965-1980	8,20	3,64	4,71
1981-1990	8,74	2,84	5,76
1991-2000	6,19	1,61	4,46
2001-2010	4,16	1,35	2,77

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

Nota: Os períodos são específicos para cada país e foram selecionados com base nos principais choques e mudanças de políticas em cada um deles.

Gráfico 1

AMÉRICA LATINA E ÁSIA: CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE, 1980-2010 (Índice 1980=100)

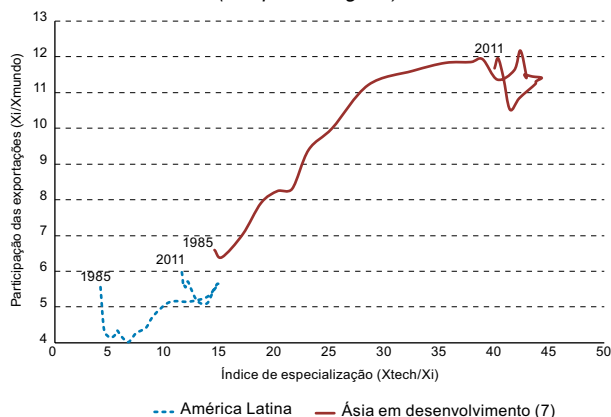


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A partir dos anos noventa, o crescimento da República da Coreia se sustentou mais na produtividade do que no emprego, como era de se esperar em uma economia que já absorveu a maior parte do emprego de subsistência, elevando significativamente os salários reais, e que compete cada vez mais em qualidade. Isso não se observa na América Latina, nem mesmo durante o auge posterior a 2004.

A diferente intensidade da mudança estrutural em direção à eficiência dinâmica na Ásia e na América Latina se ilustra no gráfico 2. Comparam-se dois grupos, um formado por países latino-americanos e do Caribe e outro composto por sete economias em desenvolvimento, muito dinâmicas, do Leste asiático. No eixo das abscissas, mostra-se um indicador de mudança estrutural em direção à eficiência schumpeteriana (participação dos setores de alta tecnologia nas exportações totais) e no eixo das ordenadas, um indicador de eficiência keynesiana ou de crescimento (capacidade de ingressar nos mercados de mais rápido crescimento, aumentando a participação do país nas exportações mundiais). Observa-se que nos países asiáticos o perfil das exportações mudou rapidamente, transladando-se, entre 1985 e 2011, aos setores de alta tecnologia; em paralelo, aumentou sua participação no mercado mundial (o que reflete sua capacidade de elevar o crescimento com equilíbrio externo). Tal processo não ocorreu com a mesma intensidade nos países de América Latina, que só no final da década de 2000 alcançaram níveis de competitividade similares aos que a Ásia havia alcançado em 1985 (Cimoli, Porcile e Rovira, 2010).

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA E PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO DO LESTE ASIÁTICO:
PADRÃO DE MUDANÇA ESTRUTURAL E PARTICIPAÇÃO
NAS EXPORTAÇÕES, 1985-2011^a
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de dados estatísticos sobre o comércio de mercadorias (COMTRADE) [on-line] <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.

^a As exportações tecnológicas foram definidas conforme a classificação de Lall (2000). América Latina inclui América Central, América do Sul e México. Os países em desenvolvimento do Leste asiático compreendem Filipinas, Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), Indonésia, Malásia, República da Coreia, Cingapura e Tailândia.

Em geral, nestas economias da Ásia incluídas no gráfico, as políticas macroeconômicas e industriais atuaram em congruência com os objetivos de promover o crescimento e manter a estabilidade macroeconômica¹. Não se observa semelhante nível de congruência e coordenação na América Latina, submetida a ciclos de apreciação cambial, endividamento, ajustes fiscais e recorrentes crises do balanço de pagamentos, nas que influíram abruptas reversões dos fluxos de capitais (sudden-stops) e episódios de contágio financeiro (CEPAL, 1998 e 2010a; Ffrench-Davis, 2000 e 2006; Frenkel e Rapetti, 2011). A ausência ou retirada das políticas industriais nos anos oitenta e noventa foi especialmente prejudicial neste contexto de instabilidade real e nominal, e afetou o investimento, sobretudo em bens transáveis, como será discutido mais adiante (Cimoli e Katz, 2003; Peres, 2010).

¹ O conjunto de instrumentos de política macroeconômica, por sua vez, era significativamente mais complexo do que o hoje aceito pelo enfoque dominante na disciplina. As políticas de direcionamento do crédito, as políticas de renda, a regulação dos preços dos bens de consumo salarial —por citar alguns instrumentos de política— eram parte integrante do instrumental de política macroeconômica. Veja, entre outros, Amsden (1989), Wade (1990), Chang (2001) e Gallagher e Porzecanski (2010).

B. Revolução tecnológica, mudança estrutural e sustentabilidade do meio ambiente

A discussão sobre mudança estrutural deve necessariamente inserir-se no contexto de dois temas cuja importância é cada vez mais central para o desenvolvimento. Por um lado, a revolução tecnológica associada aos novos paradigmas está transformando não só a economia, mas também a própria dinâmica da sociedade e da política. Por outro lado, é necessário rever a configuração dos padrões de produção e crescimento de maneira que sejam sustentáveis do ponto de vista do meio ambiente.

Não é possível pensar em mudança estrutural sem considerar os efeitos dos novos paradigmas sobre as trajetórias tecnológicas, as atividades produtivas e os sistemas de produção. O paradigma tecnológico predominante está experimentando mudanças de tal magnitude que têm sido qualificadas como uma nova revolução tecnológica. Esta se baseia na coevolução das trajetórias em curso nas áreas da nanotecnologia, da biotecnologia, dos novos materiais e nas tecnologias da informação e das comunicações (TIC), reforçada pelas novas descobertas no campo da física e da genética. Cada uma destas áreas avança rapidamente em sua própria trajetória, porém o mais importante é a tendência de sua combinação em processos que se retroalimentam. A convergência destas tecnologias conduziria a uma nova revolução industrial, pelo potencial de suas aplicações, particularmente quanto à digitalização da produção, à geração de novos materiais, à síntese de princípios biológicos ativos e à menor intensidade de carga no meio ambiente (van Lieshout e outros, 2008).

O surgimento e o desenvolvimento dos novos paradigmas fazem com que a política industrial, para evitar um atraso crescente dos países em desenvolvimento, seja ainda mais necessária do que foi no passado. Estes paradigmas estão associados a fortes economias de escala e de redes, que favorecem a competitividade das economias mais ricas em capital e tecnologia. Ao mesmo tempo, em outras áreas, a existência de nichos de mercado relacionados com o uso personalizado das TIC pode diminuir a importância das economias de escala. Em ambos os casos, a complementaridade entre as distintas tecnologias e o acesso a infraestruturas avançadas são condições para sustentar a competitividade nos novos setores. A construção de vantagens comparativas dinâmicas depende do investimento público e de políticas que impulsionem o investimento privado e que facilitem a coordenação entre agentes e instituições (incluindo os que atuam no campo da ciência e da tecnologia) para obter efeitos de sinergia.

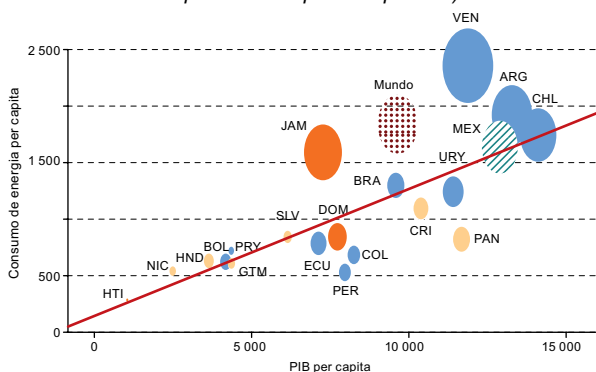
Outra dimensão central da trajetória da mudança estrutural, convocada a cumprir um papel determinante nos próximos anos, é a *sustentabilidade do*

meio ambiente. As sociedades percebem e valorizam cada vez mais este tema, à medida que se acumulam evidências sobre a mudança climática e a degradação do meio ambiente (com significativas consequências na qualidade de vida da população mais pobre). Embora a implementação de políticas esteja defasada frente à gravidade dos problemas ambientais, não há dúvida que qualquer estratégia de mudança estrutural de longo prazo deve incluir uma transição a tecnologias e sistemas de produção muito menos contaminantes do que os atuais. Não se trata apenas do papel da política pública para estimular setores selecionados, mas também de promover mudanças de grande magnitude nos sistemas de produção e consumo, e nas próprias trajetórias tecnológicas. Isso implica redefinir o próprio estilo de desenvolvimento.

O estilo de desenvolvimento vigente depende de vantagens comparativas estáticas, que se baseiam na abundância e exploração dos recursos naturais. Isto distorce a direção dos investimentos, da inovação e do desenvolvimento tecnológico, e fomenta o uso intensivo de energia, particularmente fóssil, o que origina uma forte correlação entre o crescimento do PIB, o consumo de energia e as emissões contaminantes (veja o gráfico 3). Esta distorção da direção do padrão dominante, junto à falta de internalização dos custos associados à deterioração dos recursos naturais e ecossistemas, tem freado a mudança estrutural em favor de atividades mais eficientes, intensivas em conhecimentos e de menor impacto ambiental.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA: PIB PER CAPITA E CONSUMO DE ENERGIA
PER CAPITA, 2008^a

(Em quilogramas equivalentes de petróleo e dólares de 2005
em paridade do poder aquisitivo)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de dados on-line] <http://databank.worldbank.org/>.

^a O tamanho dos círculos se relaciona com as emissões per capita de cada país. As cores se referem à sub-região: azul, América do Sul; vermelha, América Central; alaranjada, Caribe.

Os atuais padrões de produção e consumo são insustentáveis, pois erodem suas próprias bases de sustentação material no médio e longo prazo (Stern, 2007; de Miguel e Sunkel, 2011). Com a perspectiva da eficiência schumpeteriana, a ampliação das oportunidades de investimento em tecnologias limpas (por exemplo, com baixas emissões de carbono) pode estimular o desenvolvimento econômico de longo prazo no marco de uma mudança estrutural em que os países avancem da produção e do comércio internacional de bens tradicionais e de baixa produtividade a outros mais modernos e dinâmicos e com alta produtividade.

Para que a região aproveite a transição a uma economia mais amigável com o meio ambiente, terá que desenvolver sua capacidade industrial, científica e tecnológica, e estimular a inovação, melhorando assim sua competitividade sistêmica (CEPAL, 2008)². Uma região que dispõe de grande diversidade de recursos naturais e cujos povos originários possuem amplos conhecimentos sobre o uso da biodiversidade e dos ecossistemas tem uma vantagem competitiva que lhe permitiria reduzir a pobreza, proteger o meio ambiente e criar setores de ponta em nível internacional, na medida em que essas vantagens sejam valorizadas e potenciadas pela pesquisa, e se proteja sua propriedade.

Assim, a necessidade de transitar em direção a um modelo de desenvolvimento que situe a igualdade no centro de suas ações e avance em forma simultânea nos âmbitos do desenvolvimento social, do crescimento econômico e da sustentabilidade ambiental põe a região e o mundo ante um imperativo de mudança. A construção de um paradigma que privilegie o desenvolvimento sustentável com igualdade será convergente com a mudança estrutural, caso se consolidem mecanismos efetivos de gestão econômica que reflitam o custo da degradação ambiental, da perda de biodiversidade e dos altos conteúdos de carbono que colocam em risco a segurança climática global.

² A UNCTAD assinalou o potencial de “pólos de crescimento verde” nos quais se promoveria a eficiência energética, a agricultura e as fontes de energia renovável, bem como o investimento estrangeiro direto com baixas emissões de carbono (UNCTAD, 2010).

III. CICLO, TENDÊNCIA E RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA MACROECONÔMICA E MUDANÇA ESTRUTURAL

A. A relação entre estrutura produtiva e flutuações cíclicas

A política macroeconômica incide sobre a estrutura produtiva e esta, por sua vez, condiciona o espaço disponível para a primeira, bem como seus efeitos sobre a economia. Pode falar-se de uma coevolução entre ciclo e tendência, mais do que de duas dimensões separadas do crescimento econômico. Esta coevolução entre a estrutura produtiva e o ciclo econômico supõe a existência de mecanismos de transmissão mediante os quais estas variáveis se inter-relacionam e se condicionam ao longo do tempo. O ponto de partida da análise é a ideia do predomínio do balanço de pagamentos na dinâmica macroeconômica (Ocampo e outros, 2010) e a forma como os fatores estruturais do comércio e da especialização se vincula com os choques provenientes dos mercados financeiros e dos termos de troca.

Em primeiro lugar, a capacidade de reação da economia a choques externos depende de sua estrutura produtiva. O vínculo entre a estrutura produtiva e as flutuações se visualiza mais claramente no caso de economias cujas exportações dependem de poucas matérias-primas, com preços determinados pelo mercado internacional e sujeitas a uma demanda muito volátil. Neste caso, o ciclo da atividade econômica e, em consequência, do emprego, será altamente dependente das circunstâncias de alguns poucos mercados. Este é, precisamente, um dos mecanismos assinalados na literatura para explicar por que a dependência dos recursos naturais

pode reduzir o crescimento de longo prazo: a volatilidade associada a essa dependência compromete o investimento e, com ela, o crescimento de longo prazo. No outro extremo, se encontram economias nas quais existe uma alta participação da produção de bens e serviços intensivos em conhecimento e, associada a ela, maior divisão do trabalho e uma forte diversificação de capacidades. A diversidade de conhecimentos e habilidades torna possível responder mais eficientemente e com maior celeridade a um choque negativo. Trata-se de uma flexibilidade que provém do conhecimento e da possibilidade de readaptar-se frente a condições cambiantes. Uma economia diversificada estará em condições de crescer de forma mais sustentada no tempo, com menores flutuações do produto, do emprego, dos salários e dos fluxos de comércio.

Em segundo lugar, a estrutura afeta o ciclo por meio da taxa de crescimento compatível com o balanço externo de longo prazo. Esta taxa se define como aquela que mantém a relação entre o déficit em conta corrente e o PIB em níveis administráveis e que não encontra dificuldade para financiar-se no mercado internacional. A taxa depende, entre outros fatores, da eficiência dinâmica da estrutura produtiva e do padrão de especialização³. Se esta eficiência é baixa e a economia cresce a uma taxa que torna explosivos os desequilíbrios em conta corrente, será necessário um ajuste —uma absorção menor— que se concretiza em uma queda do gasto autônomo público e privado, em diferentes proporções segundo as condições iniciais e os graus de liberdade das políticas. No longo prazo, a política fiscal está condicionada pelos espaços de liberdade que proporciona o crescimento com equilíbrio externo. Se um processo de mudança estrutural eleva esta taxa, será possível —mantendo-se constantes as demais condições— ampliar o gasto fiscal sem gerar pressões desestabilizadoras sobre a conta corrente.

A política macroeconômica e o ciclo têm, por sua vez, efeitos sobre a estrutura produtiva. *Há quatro mecanismos de transmissão entre a política macroeconômica e a estrutura produtiva*⁴:

- i) o efeito das políticas sobre a utilização da capacidade instalada que, por sua vez, incide no montante do investimento (efeito acelerador);

³ A taxa de crescimento com balanço externo no longo prazo se define como aquela em que o déficit em conta corrente como proporção do PIB se mantém em níveis administráveis e não encontra dificuldades para financiar-se no mercado internacional. Veja Alleyne e Francis (2008), Cimoli (1988 e 1992), Barbosa-Filho (2002), Moreno-Brid (2002) e Thirlwall (1979 e 2011).

⁴ O funcionamento dos canais de transmissão da política macroeconômica para a estrutura é complexo e inclui efeitos intermediários sobre a distribuição da renda e a demanda de bens de consumo não analisados neste capítulo.

- ii) o efeito do crescimento da demanda agregada sobre a taxa de progresso técnico (efeito Kaldor-Verdoorn, que relaciona os aumentos da produção com os aumentos da produtividade);
- iii) os efeitos das políticas sobre os preços macroeconômicos, que incidem sobre as rentabilidades intersetoriais e, em consequência, definem para onde o investimento se dirige, seguindo os sinais da rentabilidade esperada, e
- iv) o efeito do investimento público sobre a composição e sobre o conjunto do investimento nas distintas fases do ciclo (crowding in).

Os efeitos anteriores vinculam a política macroeconômica com o montante e o destino do investimento e, portanto, com a mudança estrutural. Ao fazê-lo, contribuem para definir trajetórias futuras de produtividade e de emprego (quanto a níveis, composição e qualidade) e atuam como um elo entre o longo e o curto prazo, entre a tendência e o ciclo. Por meio de sua influência sobre o investimento, a política macroeconômica condiciona o crescimento futuro. Para isto coopera a irreversibilidade da oferta e os rendimentos crescentes das trajetórias tecnológicas e de construção de capacidades. É muito importante preservar e estimular estas trajetórias. Enquanto a fase recessiva de um ciclo de atividade econômica pode destruir permanentemente a capacidade instalada (“uma empresa pode ser destruída em um dia”), a fase de expansão correspondente, com a mesma duração, pode ser insuficiente para repor a capacidade perdida, principalmente pelo tempo que requerem os processos de aprendizagem pessoal e institucional (“uma empresa não se constrói em um dia”). A seguir se discutem os distintos mecanismos de transmissão entre as políticas macroeconômicas e a mudança estrutural.

A administração da demanda agregada e seu efeito sobre o grau de utilização da capacidade produtiva contribuem para definir o nível de investimento. Uma condução muito restritiva, que redunda em longos períodos de subutilização da capacidade instalada, reduz o estímulo ao investimento e desestimula tanto a expansão quanto a modernização do acervo de bens de capital. Ao mesmo tempo, a expansão da demanda agregada e do produto no curto prazo gera *processos de aprendizagem na produção (learning by doing)* que estimulam a produtividade. Esta tende a aumentar quando cresce a produção, devido aos retornos crescentes derivados do aproveitamento de economias de escala e da acumulação de experiência, que incrementa o acervo de habilidades. Inversamente, no contexto de uma fronteira

tecnológica que se move com rapidez, uma política macroeconômica que reduza de maneira desnecessária o ritmo de crescimento implica que, no futuro, a economia terá de enfrentar a competição internacional com uma base tecnológica defasada.

Na medida em que as políticas fiscal, monetária e cambial afetam os preços macroeconômicos, elas incidem na rentabilidade relativa dos diversos setores. As diferenças de rentabilidade são um sinal chave para as decisões de investimento no âmbito microeconômico. Quando as empresas decidem em que setores investir estão, ao mesmo tempo, decidindo sobre a configuração futura da estrutura produtiva. Um preço macroeconômico importante é a taxa de câmbio real (TCR), cujos efeitos sobre a composição do produto (em particular, sobre a combinação de bens e serviços transáveis e não transáveis, e de ramos com distinto grau de dinamismo tecnológico) têm sido amplamente destacados como um fator relevante que vincula a política macroeconômica com o crescimento. Porém, este não é este o único canal de transmissão possível da política macroeconômica para a estrutura produtiva; por exemplo, o nível da taxa de juros, a restrição a novas empresas, em especial às pequenas e médias, de acesso ao crédito bancário afeta negativamente, sobretudo as atividades inovadoras cujas taxas de retorno estão sujeitas a maior incerteza. Implicitamente, assim se fortalecem as atividades que reproduzem a estrutura predominante.

A política macroeconômica interage e responde a choques que provêm da economia internacional. No próximo capítulo se discute como a combinação destes choques e as respostas de política que suscitam têm condicionado o ciclo e a tendência na região.

B. Choques externos, respostas de política e ciclo econômico

O setor externo (mais precisamente, o comportamento do balanço de pagamentos) é essencial para entender a coevolução entre as flutuações cíclicas da atividade produtiva (os ciclos econômicos) e a tendência ou trajetória de expansão de longo prazo da economia. Na história moderna da América Latina e do Caribe se apreciam numerosas experiências que ilustram esta relação. Por um lado, se registraram episódios de elevado dinamismo impulsionado pela abundância de divisas, produto de melhoras substanciais dos termos de troca e do acesso ao mercado financeiro internacional

(como ocorreu, por exemplo, no período posterior a 2003, com exceção da recessão internacional do período 2008-2009). Por outro lado, houve ciclos de expansão econômica acompanhados da persistente deterioração da conta corrente e da valorização da moeda local em relação ao dólar, que mais tarde desembocaram em graves crises de divisas, fugas de capitais, recessão e perda de emprego (como sucedeu em várias economias da região no final dos anos noventa e na maior parte da região nos anos oitenta).

A relação entre os choques externos e as políticas macroeconômicas tem implicações fundamentais para o crescimento e a estabilidade. O predomínio do balanço de pagamentos se fundamenta na dinâmica de quatro dimensões do setor externo:

- i) as exportações líquidas (exportações menos importações); que mostram um forte vínculo com a estrutura produtiva e o padrão de especialização;
- ii) os pagamentos dos fatores produtivos, em especial as remessas de trabalhadores migrantes, as remessas de lucros do capital estrangeiro e os pagamentos de juros;
- iii) os efeitos dos termos de troca, e
- iv) o acesso ao financiamento externo e a volatilidade dos fluxos de capital de curto prazo.

Historicamente, os três primeiros componentes dominavam a dinâmica do que se chamava restrição externa ao crescimento. Entre eles, em economias menos globalizadas do que as atuais, predominavam com clareza, o peso das exportações líquidas como resultado direto da estrutura produtiva. Esta estrutura e o correspondente padrão de especialização continuam representando uma dimensão central do crescimento de longo prazo. A partir da globalização financeira que começou nos anos setenta, o peso do quarto componente aumentou em forma substantiva e atualmente é uma importante fonte das flutuações de curto prazo da taxa de crescimento.

Os choques externos no balanço de pagamentos, associados aos termos de troca e a mudanças na liquidez (pontos iii e iv anteriores) são fundamentais na dinâmica cíclica, junto com as respostas de política. Estes choques afetam não só o curto prazo, mas também o longo prazo na medida em que têm efeitos nos preços macroeconômicos e no investimento. Ou seja, os choques vão modificando o componente estrutural que define o crescimento de longo prazo. Se as variações no acesso ao mercado de capitais são significativas e abruptas (por exemplo, devido a uma entrada maciça de capitais de curto

prazo que provoca a queda da taxa de câmbio e produz bolhas nos mercados de ações ou no imobiliário), podem gerar-se efeitos profundos e duradouros na formação bruta de capital fixo e, em consequência, na estrutura produtiva e no ritmo de expansão da economia e do emprego. Em um mundo globalizado, estes efeitos desestabilizadores se potenciam, particularmente em economias que não dispõem de instrumentos de regulação ou administração dos fluxos internacionais de capital, como a maioria dos países da região. A seguir se aborda o tema do ciclo e seu vínculo com a estrutura, apresentando em primeiro lugar os ciclos anteriores aos anos 2000 e posteriormente o último ciclo de auge dos produtos básicos.

C. Padrões cíclicos e estrutura

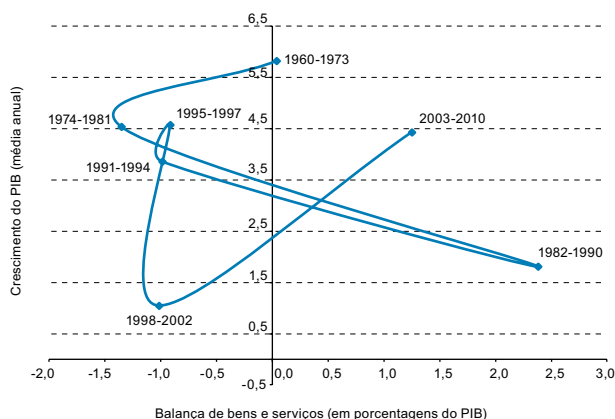
A estrutura produtiva da América Latina e do Caribe não lhes tem permitido beneficiar-se plenamente dos impulsos dinâmicos da demanda mundial e de sua própria demanda interna. Esta tem sido uma preocupação permanente no pensamento da CEPAL. Devido ao padrão de especialização predominante, a elasticidade-renda das exportações é muito baixa em comparação com a das importações, pelo que, quando a região acelera seu crescimento —condição *sine qua non* para absorver o subemprego, reduzir a heterogeneidade e promover a igualdade—, surgem desequilíbrios nas exportações líquidas de bens e serviços que podem frear o impulso expansivo e que muitas vezes desembocaram em crises no balanço de pagamentos.

O enfoque estruturalista vincula o crescimento de longo prazo com a estrutura produtiva, pois considera que as elasticidades-renda das importações e das exportações refletem ou estão determinadas pelo padrão de especialização e pela densidade de seu tecido produtivo. Estas elasticidades contribuem para definir a taxa de crescimento de longo prazo com equilíbrio externo e expressam, de forma sintética, o grau de articulação que existe entre a evolução das demandas interna e externa, e a capacidade de atendê-la endogenamente mediante a expansão da produção (CEPAL, 2007; Gouvea e Lima, 2010; McCombie e Thirlwall, 1999; Cimoli e Porcile, 2011). Uma estrutura produtiva densa, com capacidade de inovação e tecnologicamente sofisticada, torna mais factível que a produção local responda de maneira dinâmica à expansão das demandas interna e externa, e fortalece a especialização (sobre bases intraindustriais) a partir de uma base exportadora mais diversificada.

A maior integração financeira internacional da região, que se iniciou nos anos setenta e terminou de consolidar-se —depois de um impasse nos anos oitenta com a crise da dívida internacional— durante a primeira metade da década de 1990, traduziu-se em maiores fluxos de capitais internacionais, tanto de investimento direto como de investimento especulativo de curto prazo. No contexto da globalização financeira, perdem peso os determinantes comerciais de curto prazo e ampliam sua importância os componentes da conta financeira do balanço de pagamentos. Para ilustrar esta relação e situá-la em seu contexto histórico, no gráfico 4 se contrasta a evolução da taxa média de crescimento econômico da região (eixo das ordenadas) e o saldo da balança comercial de bens e serviços como porcentagem do PIB (eixo das abscissas) na América Latina entre 1960 e 2010. A informação que se apresenta neste gráfico e no quadro 2 (que considera a situação da América do Sul e Central) permite identificar três padrões na relação entre estas variáveis⁵.

Gráfico 4

AMÉRICA LATINA: SALDO DA BALANÇA COMERCIAL DE BENS E SERVIÇOS COMO PORCENTAGEM DO PIB E TAXAS DE CRESCIMENTO, 1960-2010
(Em porcentagens)



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

⁵ A variável apresentada no gráfico 4, ao ser média ponderada pelo peso de cada país, reflete basicamente o ocorrido com as maiores economias, em particular da Argentina, Brasil e México, que representam quase dois terços partes do PIB da América Latina. A história que surge dos valores agregados não se aplica a todos os países da região.

Quadro 2

AMÉRICA DO SUL, AMÉRICA CENTRAL E MÉXICO: BALANÇA DE BENS E SERVIÇOS E TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB, 1960-2011*(Em porcentagens, médias de cada período)*

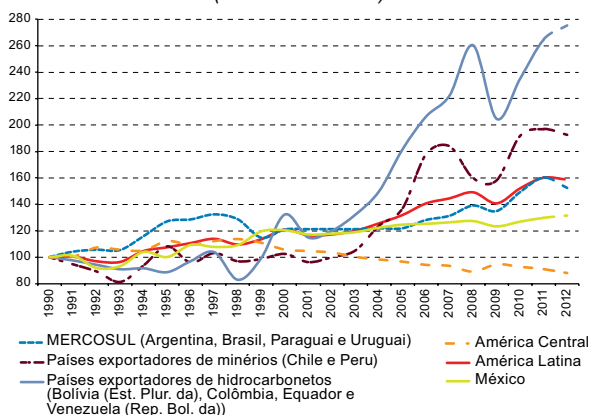
	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2005	2006- 2011
Balança comercial (em porcentagens do PIB)						
América do Sul	1,0	-0,5	1,8	-0,6	3,4	1,8
Argentina	0,2	0,8	2,4	-0,7	8,2	4,2
Brasil	-0,1	-1,9	2,0	-0,2	2,1	0,3
América Central	-2,6	-3,5	-3,8	-6,1	-8,7	-10,6
México	-1,5	-1,9	2,5	-1,5	-1,7	-1,6
Crescimento do PIB, média anual (em porcentagens)						
América do Sul	5,5	5,8	2,0	2,7	3,0	4,5
Argentina	4,7	3,0	-0,7	4,1	1,8	7,0
Brasil	6,3	8,0	3,1	1,7	3,0	4,1
América Central	5,7	5,7	1,8	4,7	3,6	4,7
México	7,2	6,5	2,2	3,4	2,7	2,0

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

O primeiro padrão corresponde ao período de substituição de importações, caracterizado por ciclos de crescimento intermitente (stop and go), que se estendeu até meados dos anos setenta. A taxa de crescimento era alta e, ao mesmo tempo, a balança de bens e serviços se mostrava equilibrada. O segundo padrão é o de crescimento insustentável em função de uma vulnerabilidade externa maior (déficit persistente na balança de bens e serviços) e se observa em dois momentos: na segunda metade dos anos setenta e nos anos noventa. Cada um desses períodos terminou em uma crise e num período recessivo, a chamada década perdida dos anos oitenta, no primeiro caso, e a meia década perdida (1998-2002), no segundo. O terceiro padrão é o que experimentam hoje os principais exportadores líquidos de recursos naturais, sobretudo na América do Sul e no Caribe, em países como Belize, Guiana, Suriname e Trinidad e Tobago. Nos países sul-americanos exportadores de minérios, hidrocarbonetos e bens intensivos em recursos naturais, a balança de bens e serviços no período 2006-2011 moveu-se de posições de déficit a posições de superávit, enquanto se registravam taxas elevadas de expansão econômica. À diferença do que ocorria nos anos oitenta e princípios da década de 2000, a mudança para posições de superávit comercial refletiu um alívio no balanço de pagamentos e não um esforço para cobrir o serviço da dívida. Isto propiciou taxas de crescimento mais altas, ainda que inferiores às obtidas nos anos sessenta com o mesmo superávit, como porcentagem do PIB, na balança de bens e serviços.

Com efeito, a partir de 2004 produz-se uma significativa mudança na economia internacional. Não só há acesso fluido ao mercado de capitais, mas também um ocorre um giro nos termos de troca a favor dos países exportadores de recursos naturais, particularmente de minérios e hidrocarbonetos. Embora persistisse a elevada liquidez internacional, o choque principal que gerou o ciclo da década de 2000 foi a expansão do comércio mundial destes produtos básicos e a melhoria dos preços internacionais (veja o gráfico 5). Isto teve consequências importantes na posição externa da região que, em seu conjunto, passou a uma situação superavitária na balança de bens e serviços, com taxas mais altas de crescimento. Este novo cenário, que emerge do peso crescente dos países asiáticos (especialmente da China) na demanda mundial tem, dentro da região, efeitos muito distintos. É favorável para a maioria dos países sul-americanos, para uns poucos países caribenhos e, em menor medida, para o México, exportadores líquidos de recursos naturais; porém repercute negativamente na América Central e em parte do Caribe (sobretudo nas economias baseadas em serviços), que tem uma situação inversa neste âmbito⁶.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA E O CARIBE: TERMOS DE TROCA, 1990-2011
(Índice 1990=100)



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

⁶ Vejam uma análise do impacto da bonança dos produtos básicos no Caribe e os efeitos diferenciados segundo a inserção de cada um deles no comércio mundial (os baseados em serviços e os baseados em bens) em CEPAL (2002, capítulo 11), e CEPAL (2003).

Os problemas e oportunidades derivados desta nova etapa do comércio mundial são, portanto, distintos em cada caso. Na América do Sul se abrem espaços para um crescimento econômico mais rápido que, no entanto, envolve riscos de longo prazo por seus efeitos sobre a estrutura produtiva e pelo debilitamento do investimento em setores transáveis não vinculados a recursos naturais. Na América Central e em algumas economias do Caribe geram-se novas pressões sobre o setor externo, pois estas economias são, em sua maioria, importadoras líquidas de energia e alimentos. A alta dos preços internacionais de produtos agrícolas introduz, ademais, um componente importado de inflação que, ao recair sobre os alimentos, gera efeitos distributivos adversos. A situação tem também impactos fiscais negativos, já que os orçamentos governamentais se veem pressionados a cobrir uma conta de petróleo maior e a aplicar subsídios para compensar o impacto sobre os preços da cesta básica de alimentos. Nos países exportadores líquidos de recursos naturais se apreciam algumas tendências em comum. A primeira é a perda de importância do serviço da dívida externa em relação à receita das exportações⁷.

Entre 2000 e 2008, em todos os países sul-americanos, a dívida externa como porcentagem do PIB reduziu-se substancialmente e modificou o perfil do acervo da dívida, com menor gravitação da dívida de curto prazo na dívida total e redução da taxa de juros passiva. Um segundo aspecto é o incremento de suas reservas em moeda estrangeira que, junto com a melhora da situação fiscal e a queda da inflação, tem facilitado a captação de créditos internacionais com taxas de juros mais baixas. Este constitui um dos fatores que explicam a inédita capacidade de resistência da região frente à última crise internacional do período 2008-2009.

Assim, boa parte do impacto externo favorável é efeito dos preços mais do que dos volumes e há uma aguda vulnerabilidade ante a desaceleração da economia mundial, especialmente da economia chinesa. A expansão da América do Sul não reflete um processo endógeno de construção de capacidades, embora na década de 2000 tenha havido melhoras em várias frentes. É o resultado de novos padrões de demanda mundial que dinamizaram os mercados dos bens de exportação tradicionais da sub-região. Em outras palavras, o melhor

⁷ Por exemplo, na Colômbia e no Peru o pagamento dos juros da dívida como proporção da remuneração total recebida pelo capital estrangeiro caiu de valores tão elevados como 82,8% e 93,7% em 1999 a 26,3% e 9,3% em 2010, respectivamente.

desempenho externo da América do Sul é, em grande medida, resultado do processo endógeno de construção de capacidades e convergência das economias asiáticas —não das latino-americanas—, que redefiniram (pelo menos temporariamente) o mapa do comércio global, processo que beneficiou os exportadores de recursos naturais. A América do Sul deve responder ainda ao desafio de transformar estes impulsos dinâmicos exógenos da demanda asiática em um processo endógeno de transformação produtiva, que internalize e outorgue permanência às forças do desenvolvimento.

A situação em outras sub-regiões é mais heterogênea. Assim, algumas economias do Caribe exibem níveis elevados de dívida externa, que superam 60% do PIB em Belize, Granada e Jamaica, e 40% do PIB em Dominica, Guiana e São Vicente e Granadinas, enquanto outras, como Bahamas, Suriname e Trinidad e Tobago, apresentam um quociente inferior a 10% (Alleyne, Hendrickson e Amonde, 2011). A dinâmica na América Central é também diversa: enquanto entre 2002 e 2010 a dívida externa aumentou em El Salvador, Guatemala, Costa Rica e Panamá, esta se reduziu sensivelmente nos dois países beneficiados pela Iniciativa em favor dos países pobres muito endividados, Honduras e Nicarágua (CEPAL, 2011). Na América Central e em alguns países do Caribe existem duas variáveis adicionais que contribuem para aliviar os problemas de vulnerabilidade externa: os processos de diversificação exportadora baseados na ensamble para exportação e as remessas de divisas dos imigrantes, um componente de importância crescente no balanço de pagamentos.

Estas tendências na frente externa da América Latina e do Caribe foram acompanhadas por mudanças da estratégia macroeconômica que, em alguma medida, refletem a aprendizagem obtida da experiência negativa dos anos noventa com a fixação da taxa de câmbio. Nessa década, em alguns países, os programas de estabilização se apoiaram na taxa de câmbio como âncora nominal⁸ das expectativas inflacionária, uma estratégia que na década de 2000 tendeu a ser modificada. Além dos países que adotaram o dólar como moeda (Equador, El Salvador e Panamá) e de algumas das economias de menor tamanho e mais abertas da região, que conservaram seus regimes de paridade cambial

⁸ A âncora nominal é uma variável nominal que o governo busca controlar para conter as expectativas inflacionárias.

fixa (por exemplo, Barbados, Belize e os países da União Monetária do Caribe Oriental), outras economias se trasladaram a taxas de câmbio mais flexíveis, como os regimes de metas de inflação instaurados no Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru entre o final da década de 1990 e começo da de 2000⁹. Esta estratégia mantém a ideia de uma âncora nominal de preços (dada pela meta, em torno da qual deveriam convergir as expectativas inflacionárias), mas permite que a taxa de câmbio se ajuste para ajudar a reduzir os desequilíbrios externos. Neste esquema monetário, a principal ferramenta para a estabilização é a taxa de juros de curto prazo, mediante a qual se procura incidir nas decisões de carteira dos agentes econômicos e nos distintos componentes da demanda agregada. Na recente fase de bonança, esta estratégia tem estado associada à queda da taxa de câmbio, que em alguns países tem sido intensa, acentuando a preocupação pela direção tomada pela mudança estrutural.

⁹ À diferença do que ocorre nos países do Caribe mencionados, algumas das maiores economias dessa sub-região (Trinidad e Tobago, Jamaica e Guiana) têm uma taxa de câmbio flexível (veja Alleyne, Hendrickson e Amonde (2011), quadro 2).

IV. CICLO ECONÔMICO E INVESTIMENTO

A. A especificidade do ciclo na América Latina e no Caribe

A combinação de choques externos e respostas de política na dinâmica dos ciclos não é exclusividade da América Latina e do Caribe. A região, porém, neste aspecto apresenta alguns traços específicos¹⁰. A análise quantitativa que se oferece a seguir se concentra no período 1990-2010.

No quadro 3 mostra-se que a duração média das fases recessivas do ciclo na América Latina e no Caribe (tanto em nível regional quanto sub-regional) é similar à que apresentaram os demais países considerados na amostra (cerca de 4 trimestres)¹¹. A intensidade da recessão tampouco difere significativamente ao comparar a América Latina e o Caribe com o resto do mundo. Há diferenças importantes dentro da região. Na América do Sul, a recessão teve duração média maior (5,6 trimestres) que na América Central e na República Dominicana (3,0 trimestres). Nesta fase do ciclo, a queda média na América do Sul e no México foi de -8,0%,

¹⁰ Pérez Caldentey e Pineda (2010); Titelman, Pineda e Pérez Caldentey (2008). Veja também Male (2011) e Harding e Pagan (2005).

¹¹ Mediante a utilização de um método padronizado da literatura de ciclos econômicos se identificaram os pontos de inflexão (máximos e mínimos) da série do PIB em ternos reais, utilizando dados trimestrais de uma amostra de 59 países no período 1990-2010. Os pontos de inflexão permitiram identificar as fases de expansão e de contração do PIB. Uma fase de expansão é um período em que o crescimento do PIB é positivo. Uma fase de contração se refere a um período em que a taxa de crescimento do PIB é negativa. Posteriormente, estimou-se a duração e intensidade das fases de expansão e contração da atividade econômica de países, regiões e sub-regiões. A duração é uma medida da persistência da fase expansiva ou da fase contrativa entre os pontos de inflexão. A intensidade, por sua vez, é a medida da variação da atividade econômica entre os pontos de inflexão.

enquanto na América Central e República Dominicana a redução foi muito menor. Esta diferença se explica pelo fato de que as crises mais intensas no período considerado —a crise mexicana (1994-1995), a crise asiática (1997-1998), a crise russa (1998) e a crise argentina (2001-2002)— tiveram o México ou a América do Sul como epicentro. Por seu lado, os países do Leste asiático e do Pacífico experimentaram contrações de intensidade similar a dos países da América do Sul.

Quadro 3
DURAÇÃO E INTENSIDADE DAS FASES DE EXPANSÃO
E CONTRAÇÃO DO PIB REAL POR NÍVEIS, REGIÕES
E PAÍSES SELECIONADOS, 1990-2010

	Expansão		Contração	
	Duração (em trimestres)	Intensidade da variação à alta (em porcentagens do PIB)	Duração (em trimestres)	Intensidade da variação à baixa (em porcentagens do PIB)
América do Sul	19,9	27,5	5,6	-8,0
América Central e República Dominicana	20,5	26,3	3,0	-3,3
México	23,0	25,6	4,3	-8,0
Brasil	14,3	15,6	2,8	-3,0
América Latina e Caribe	19,7	25,3	3,8	-6,2
Leste asiático e Pacífico	31,5	42,4	3,6	-9,4
Leste europeu e Ásia central	29,1	52,3	4,0	-12,2
Países membros da OCDE	34,0	29,8	4,3	-5,1

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

Ao contrário, as fases expansivas na América Latina e no Caribe são mais curtas do que em outras regiões da amostra. A diferença é particularmente importante (de 12 trimestres ou mais) em relação aos países do Leste asiático e do Pacífico, e aos países desenvolvidos (OCDE). A intensidade das fases expansivas mostra significativas diferenças entre regiões. No Leste asiático e Pacífico, o PIB cresceu 42,4% em média durante a fase de expansão, que se estendeu por quase 32 trimestres (oito anos). Por seu lado, na fase expansiva da América Latina e do Caribe, a taxa de crescimento do PIB foi de apenas 25,3% e a fase durou menos de 20 trimestres.

A dificuldade das economias da região para sustentar as fases de expansão tem restringido sua capacidade de reverter os efeitos das recessões sobre a estrutura produtiva, o que se relaciona com o baixo crescimento médio dos últimos 20 anos. Esta dificuldade provém da menor diversificação e integração de sua estrutura produtiva, que não lhes permite beneficiarem-se plenamente dos estímulos ao crescimento das demandas externa e interna nem das oportunidades de especialização associadas ao comércio intraindustrial. A curta duração da fase de expansão é a outra face da baixa eficiência dinâmica da estrutura produtiva.

A análise das flutuações dos componentes do PIB pelo lado da demanda mostra que na fase recessiva a contração do investimento é muito superior a dos outros componentes. Além disso, o investimento exhibe um claro comportamento assimétrico, com mudança muito maior na fase descendente do ciclo do que na fase ascendente. Particularmente aguda é a contração do investimento público em infraestrutura, cuja taxa de redução supera 12 vezes a do PIB.

Esta dinâmica depende da reação dos governos frente às crises, em particular pelas decisões sobre o investimento público, e pelo desempenho medíocre do investimento privado. No caso do investimento público regional como porcentagem do PIB, os níveis mais elevados se registraram no período 1980-1981 (6,7%) e logo diminuíram paulatinamente até o período 1999-2003 (3,9%). No período 2004-2010 se recuperaram em forma generalizada (4,8%), embora com distintas intensidades entre países. Neste período, a média regional aumentou, chegando a alcançar o maior valor desde 1990. Não obstante, em alguns países, por exemplo, El Salvador, Guatemala e República Dominicana, o nível de investimento público se manteve baixo ao longo de todo o período 1980-2010. Além da melhora recente, o comportamento historicamente pró-cíclico do investimento público e sua tendência declinante, considerada a perspectiva de longo prazo, são preocupantes por sua influência negativa no crescimento.

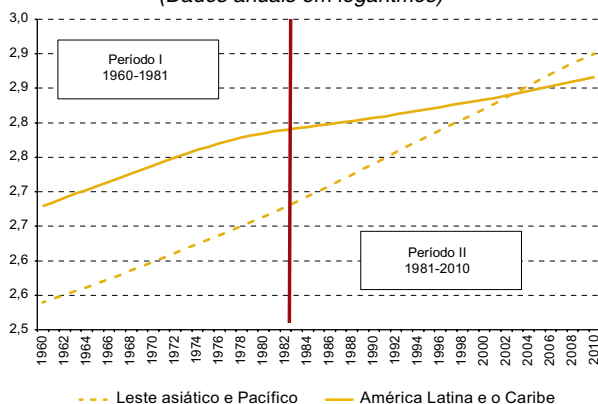
O investimento privado tem apresentado um comportamento distinto. Expresso como média anual da região em porcentagens do PIB, mostra uma queda, dos 14,3% no período 1980-1981 aos 11,1% no período 1982-1990, anos da crise da dívida, e posteriormente um aumento nos períodos 1991-1994 (quando alcançou 14,1% do PIB) e 1995-1998 (15,6% do PIB). No período 1999-2003, o nível do investimento privado

diminuiu para 14,7% do PIB, uma variação que se relaciona com as flutuações externas que afetaram as expectativas de crescimento (por exemplo, a crise das empresas tecnológicas nos Estados Unidos e as crises em nível nacional, como a que ocorreu na Argentina em 2000). No período 2004-2010, quando se registraram altas nos preços dos produtos básicos que os países da região exportam e melhoras das expectativas de crescimento, o ritmo de investimento privado aumentou em forma apreciável, alcançando, em média, 15,9% do PIB.

O investimento estrangeiro direto, por sua vez, cumpre um papel cada vez mais importante, particularmente nos setores mais dinâmicos e intensivos em tecnologia nas áreas de serviços (telecomunicações e sistema bancário), manufaturas (indústria automobilística, química e metal-mecânica) e recursos naturais (mineração). As empresas transnacionais, incluindo as que têm sua origem em países da região (translatinas), concretizam esses investimentos com base em três tipos de estratégias: aproveitamento de mercados internos, busca de recursos naturais e desenvolvimento de plataformas de exportação, frequentemente a partir de zonas francas. A grande ausente na região é a estratégia de busca de ativos avançados (tecnologia ou recursos humanos capacitados), situação que reflete as debilidades tanto do padrão de crescimento quanto das políticas para modificá-lo num sentido virtuoso.

Na região, o investimento e a estrutura produtiva viram-se sensivelmente afetados pelas crises, o que deteriorou a capacidade de crescimento. Isto é particularmente visível no caso da crise da dívida dos anos oitenta. Trata-se de um bom exemplo dos impactos de longo prazo de uma crise gerada por um ciclo de auge de liquidez internacional. No gráfico 6, se compara o PIB de tendência de longo prazo da América Latina e do Caribe com o do Leste asiático e do Pacífico no período 1960-2010. Esta última região foi capaz de sustentar uma elevada taxa de crescimento do PIB durante todo o período. Em contraste, na América Latina e no Caribe se observa uma quebra estrutural nos anos oitenta. A tendência de crescimento do PIB entre 1960 e inícios da década de 1980 (Período I) é similar à do Leste asiático e do Pacífico, embora este último iniciasse em níveis de PIB inferiores. Logo depois da década perdida, a tendência de crescimento do PIB da América Latina e do Caribe diminuiu, sem recuperar-se desde então (Período II), apesar das maiores taxas de crescimento registradas no período 2003-2008.

Gráfico 6
PIB DE TENDÊNCIA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE E O LESTE
ASIÁTICO E PACÍFICO, 1960-2010^a
(Dados anuais em logaritmos)^b



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, "World Development Indicators" E "Global Finance" [on-line] <http://www.gfmag.com/>.

^a A região do Leste asiático e Pacífico inclui 22 nações, entre elas a China, o Japão, a República da Coreia e Cingapura.

^b Método Hodrick-Prescott.

A diferença de fundo entre as duas trajetórias é aquela entre um modelo virtuoso, como o do Leste asiático, que realizou uma mudança estrutural positiva, e o modelo da região, que permaneceu no padrão determinado por suas vantagens comparativas estáticas. Além da duração das fases do ciclo, importa o que foi feito durante essas fases para melhorar o padrão de especialização e a estrutura produtiva. O comportamento cíclico da região e seu impacto sobre a trajetória do crescimento suscitam desafios para a formulação de políticas, que serão tratados mais adiante.

Em síntese, a dinâmica do ciclo na região tem características específicas. Os períodos expansivos não conseguem sustentar-se, de modo que geram processos mais curtos de crescimento econômico. Durante a recessão as taxas de investimento se contraem muito, porém não respondem com a mesma intensidade às expansões. Em consequência, a estrutura produtiva da região não tem sido capaz de transitar com a velocidade necessária a setores dinâmicos que a tornem mais competitiva em um mundo em rápida transformação, o que afeta as taxas de crescimento de longo prazo. Ilustra esta dinâmica a quebra de tendência dos anos oitenta, quando o que começou como uma flutuação cíclica transformou-se em um atraso estrutural.

B. Respostas de política e a dinâmica do ciclo e a mudança estrutural

Devido à ausência de matriz produtiva integrada, muitos dos estímulos dinâmicos da demanda se filtram às importações, reduzindo o efeito multiplicador e acelerador do crescimento e seus consequentes impactos sobre a aprendizagem. As respostas de política podem reforçar ou atenuar estas consequências (CEPAL, 2007 e 2010a).

No campo das políticas industriais, depois das reformas econômicas iniciadas em meados dos anos oitenta em grande parte da região e generalizadas nos anos noventa, a tendência dominante foi de abandoná-las e desmontar as instituições que as apoiavam. A mesma ideia de ter algum tipo de política seletiva era rechaçada e, salvo escassas exceções (em especial o Brasil), optou-se por políticas horizontais, supostamente neutras entre setores. Como estas políticas não foram implementadas ou tiveram um alcance muito limitado, os setores e atividades transáveis enfrentaram a combinação de uma rápida liberalização comercial com a queda da taxa de câmbio, sem que o novo contexto institucional as ajudasse a responder e realizar os ajustes necessários.

As políticas macroeconômicas, por seu lado, avançaram em forma significativa em algumas frentes, como no equilíbrio fiscal e no controle da inflação, pré-requisitos das políticas de desenvolvimento. Em outras frentes, no entanto, não avançaram o suficiente e deixaram pendentes temas importantes relacionados com a igualdade e a mudança estrutural.

A política fiscal deve atender objetivos relevantes em relação à igualdade, à atenuação do ciclo e à promoção da mudança estrutural. A CEPAL foi pioneira ao propor um novo pacto social que procurasse o fortalecimento do Estado a partir de uma carga tributária maior e mais progressiva, de acordo com o grau de desenvolvimento de cada país¹².

No tema da fiscalidade e da igualdade, embora em grande parte da região tenha havido avanços significativos em matéria de receitas fiscais nas últimas décadas, persistem graves problemas, como a baixa pressão dos impostos em muitos países e o impacto distributivo regressivo da estrutura tributária. Os países da região enfrentam menos dificuldades para arrecadar impostos indiretos do que impostos diretos

¹² O principal aporte encontra-se em CEPAL (1998), o qual se amplia e desenvolve, entre outros, em CEPAL (2000, 2004 e 2010a).

(potencialmente progressivos), tais como os impostos sobre a renda pessoal e a propriedade. O aumento da pressão tributária e a melhora do impacto distributivo da estrutura arrecadadora são temas destacados da agenda de desenvolvimento da América Latina e do Caribe. Sem prejuízo disso, o gasto público é o principal instrumento redistributivo da política fiscal. Em uma comparação internacional, se observa que a maior parte do esforço redistributivo dos países desenvolvidos se baseia no gasto público social, em particular no sistema de transferências, mais do que no sistema tributário¹³.

A reduzida carga tributária originada dos impostos diretos não se relaciona apenas com os elevados níveis de descumprimento, evasão e elisão, que atentam contra o princípio de equidade horizontal, mas também com as bases de cobrança, pequenas em termos relativos. Tudo isso virtualmente destrói o impacto redistributivo do imposto de renda. A iniquidade (vertical) que se deriva da proliferação de isenções a este imposto resulta, por sua vez, agravada pelo grau de evasão, que tende a ser muito maior no caso do imposto de renda do que no imposto sobre o valor agregado (IVA) (Jiménez, Gómez Sabaini e Podestá, 2010). A política tributária não só tem reforçado a sistema geral de impostos ao consumo mediante o fortalecimento do IVA, como também do imposto de renda que se orientou a gravar basicamente as receitas das pessoas jurídicas e, em bem menor medida, as rendas obtidas por pessoas físicas, o que diminui seu efeito redistributivo¹⁴. Também a parte correspondente à arrecadação da seguridade social é muito baixa, um sintoma tanto da elevada informalidade do trabalho como da diversidade de regimes públicos e privados prevaletentes na região¹⁵.

¹³ Veja Goñi, López e Servén (2008). Em tal sentido, Barreix, Bes e Roca (2009) analisam a política fiscal na América Central, e particularmente no Panamá e na República Dominicana, e encontram que nesses países o impacto distributivo do gasto público social é 4,4 vezes maior que o da política tributária.

¹⁴ Isso se manifesta, por exemplo, ao realizar uma comparação com os países da União Europeia, onde os impostos diretos e indiretos ascendem a 16,1 e 11,7% do PIB, respectivamente, enquanto na América Latina alcançam 5,4 e 9,6% do PIB, respectivamente. Na região, os impostos que incidem sobre a renda das pessoas físicas não chegam a representar, em média, 1% do PIB (no período compreendido entre 2000 e 2008 representaram de fato 0,46% do PIB), enquanto nos países da OCDE equivalem a 9,1% do PIB. No caso do imposto de renda das sociedades a diferença é também significativa, mas bem menor: no período compreendido entre 2000 e 2008, a arrecadação destes impostos representou, em média 1,6% do PIB nos países da região e 3,3% do PIB nos países da OCDE. Veja Rossignolo e Gómez Sabaini (2011).

¹⁵ Os países do Caribe têm uma carga tributária maior que os da América Latina, mas a participação relativa dos impostos diretos e indiretos é similar.

Do ponto de vista macroeconômico, e também como parte integral das políticas de desenvolvimento, a política fiscal deve cumprir uma função de estabilização da atividade econômica e redução do desequilíbrio externo. A experiência histórica da América Latina e do Caribe, e mais recentemente, a resposta à crise dos anos 2008 e 2009 na região e no mundo, destacam o papel chave dos instrumentos de política fiscal para enfrentar os vaivéns da atividade econômica, em especial os causados por choques externos de tipo comercial ou financeiro (CEPAL, 2010b).

Uma das principais linhas de ação tendentes a fortalecer a capacidade de atuação contracíclica se vincula à consolidação da margem de manobra ou espaço fiscal. A solvência fiscal constitui, em tal sentido, uma condição para aplicar medidas contracíclicas, ainda que a situação do setor externo seja igualmente importante para determinar a margem de ação do setor público (Martner e Tromben, 2004).

Nos últimos anos observou-se uma melhora na administração da política macroeconômica, na maioria dos países da região, o que tem permitido reduzir sua vulnerabilidade externa e, de maneira concomitante, dispor de maior espaço fiscal para enfrentar choques exógenos. Pela primeira vez em décadas, diversos governos da região não têm encontrado na situação externa de suas economias ou nos condicionantes fiscais um limite insuperável para, por exemplo, ampliar a cobertura dos sistemas de proteção social.

Existem sinais positivos no comportamento da política fiscal na última década. No passado, a política fiscal dos países da região, ao acentuar, mais que atenuar, as flutuações econômicas, foi frequentemente pró-cíclica. Esta tendência mudou, de modo tal que na década de 2000, grande parte dos países da região adotou uma postura contracíclica ou, em todo caso, menos pró-cíclica, como se constata na efetiva reação dos governos frente à recessão internacional de 2008 e 2009 (CEPAL, 2010b).

Tudo indica que atualmente a região está mais bem preparada para formular e aplicar políticas fiscais contracíclicas. Na implementação de tais políticas se enfrentam dois desafios. O primeiro é dispor de suficiente espaço fiscal para enfrentar o aumento do nível de gasto necessário para impulsionar a demanda agregada e o crescimento da economia na fase contrativa do ciclo. Este maior espaço fiscal pode ser gerado, em época de auge, mediante maior poupança pública, que permita administrar os impactos de choques adversos, sem pôr em jogo a sustentabilidade financeira do Estado.

O segundo desafio é que o maior espaço fiscal deve complementar-se com a melhora da posição externa da economia, que permita suplementar os recursos gerados internamente com outros procedentes do exterior. Isto é, uma política fiscal contracíclica deve estar apoiada em uma política monetária e cambial tendente a contar com reservas internacionais que evitem o estrangulamento externo e níveis de taxa de câmbio real que previnam o surgimento de um déficit externo insustentável. Um fator relevante para explicar a capacidade de reação exibida nos anos 2008 e 2009 foi a folga externa que parte importante da região experimentou no período anterior à crise, por razões exógenas (melhora dos termos de troca, condições financeiras internacionais favoráveis) ou endógenas (uma atitude alerta frente aos efeitos negativos do excessivo endividamento externo em contextos de elevada liquidez internacional, políticas de redução do endividamento externo e de acumulação de reservas internacionais). Como já mencionado, a mudança estrutural é crucial para aumentar o crescimento com equilíbrio externo e abrir espaços para que a política fiscal possa atuar sem gerar vulnerabilidades na conta corrente.

Finalmente, como examinado ao analisar a relação entre o ciclo e o investimento, o uso do espaço fiscal na promoção da mudança estrutural por meio do investimento público tem sido débil e declinante na região. O investimento público, na maioria das vezes, tem sido utilizado como variável de ajuste ante as crises. O comportamento historicamente pró-cíclico deste investimento e sua tendência declinante, considerada uma perspectiva de longo prazo, têm uma influência negativa no crescimento. A ausência de políticas industriais que ofereçam um horizonte de investimentos e de uma trajetória de expansão da produtividade aumenta os efeitos negativos da queda de longo prazo do investimento público, particularmente quando se reduz o investimento em infraestrutura.

Quanto à política monetária, em um grupo importante de países da região, o desafio mais urgente nos anos noventa foi reduzir os altíssimos níveis de inflação herdados da década perdida dos anos oitenta. Com efeito, logo de registrar taxas de inflação elevadas nos anos setenta, oitenta e a inícios dos noventa, incluindo vários episódios de hiperinflação, durante a segunda metade dessa última década os países da América Latina e do Caribe conseguiram baixar o ritmo de incremento dos preços. Nos finais dos anos noventa, as taxas de inflação tenderam a convergir a um dígito em quase toda a região, com raras exceções.

Em muitos casos, a estabilização de preços foi alcançada mediante a instrumentação de programas monetários que estabeleceram a taxa de câmbio como âncora nominal, não só nas menores economias da América Central e do Caribe —onde este tipo de regime monetário ainda tem alguma preponderância—, mas também em algumas das maiores economias da América do Sul¹⁶. Estes programas foram, em geral, implementados junto com políticas de abertura comercial e financeira, e de desregulamentação dos mercados internos, incluindo o financeiro e o laboral.

Em economias pequenas, abertas e com níveis de intermediação financeira baixos —como a maioria dos países da região— o canal do câmbio tende a prevalecer como principal correia de transmissão dos impulsos monetários aos preços, em contraposição ao canal de crédito¹⁷. Em regimes de taxa de câmbio flexível e abertura irrestrita da conta financeira, a alta (diminuição) da taxa de juros interna atrai (expulsa) capital do (ao) exterior, tendendo a apreciar (depreciar) o valor da moeda local. Isto repercute diretamente sobre o preço interno dos bens transáveis e, em consequência, sobre a inflação. Também, de forma menos imediata, afeta a evolução do crédito, cujo ritmo de expansão pode inclusive acelerar-se em caso de produzir-se um “efeito riqueza” do lado da demanda de financiamento como corolário do processo de apreciação da moeda cambial (Stiglitz e outros, 2006; Ocampo, 2011). Desta maneira, em países com escasso aprofundamento financeiro, uma política monetária contrativa tende a reduzir a taxa de inflação primordialmente através do canal cambial e, em menor medida, através do canal de crédito¹⁸. Surge assim um trilema de economia internacional: em economias com abertura da conta financeira, não é possível, ao mesmo tempo, ter uma política monetária ativa e sustentar metas de taxa de câmbio.

Precisamente devido à maior eficácia do canal cambial, as autoridades costumam reagir com rapidez ante a mínima possibilidade de queda, ou

¹⁶ Nos regimes de paridade fixa se adotaram a forma de paridade “dura” (caixa de conversão, dolarização e taxa de câmbio fixo) e de paridade “flutuante” (paridades móveis e b andas móveis).

¹⁷ Veja Barbosa-Filho (2008), Frenkel (2008), Galindo e Ros (2008), Bresser-Pereira (2010) e Ros (2012). Também em alguns países desenvolvidos e em transição a discussão sobre a relação entre a taxa de câmbio e as metas de inflação resulta de suma relevância. Veja a respeito Bernanke e Woodford (2004).

¹⁸ Isso não implica que o canal de crédito não seja operativo nos países da região, senão que é menos relevante do que nas economias avançadas, onde o sistema financeiro está muito mais desenvolvido. Esta menor relevância não só se relaciona com o menor grau de desenvolvimento e profundidade que, em geral, caracteriza os sistemas financeiros da região, mas também com os efeitos contrapostos derivados das decisões de política monetária.

seja, de desvalorização, da taxa de câmbio nominal—incrementando a taxa de juros de referência, intervindo de maneira direta no mercado cambial ou mediante uma combinação de ambas medidas— a fim de evitar seu transpasso a preços, mas não reagem da mesma forma ante seu aumento, isto é, ante a apreciação da moeda local. Daí se deriva, na prática, uma assimetria na gestão da taxa de câmbio dos bancos centrais de países em desenvolvimento ou com baixo grau de aprofundamento financeiro. Esta assimetria se inscreve no esquema de incentivos que subjaz nos regimes de metas de inflação. Tal viés é negativo, já que prejudica a produção de bens transáveis e compromete a diversificação produtiva (Abeles e Borzel, 2010).

O papel central do canal cambial traz profundas repercussões para a estrutura produtiva. Se o efeito da política macroeconômica sobre os preços macroeconômicos é muito forte, terá um impacto sobre as rentabilidades relativas (e na direção do investimento) que será difícil de reverter por meio da política industrial. Este efeito será ainda mais dominante quando essa política esteja ausente ou quando seja muito débil, como ocorre na maioria dos países da América Latina e do Caribe. Além disso, os desequilíbrios externos associados à apreciação da moeda local costumam culminar em crises e desvalorizações, que agravam a instabilidade real e nominal da economia, e a volatilidade da taxa de câmbio.

C. Preços macroeconômicos e especialização produtiva

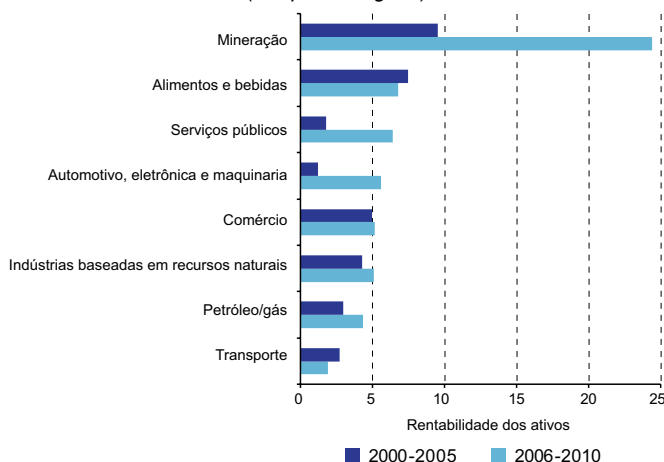
A dinâmica da especialização produtiva depende dos incentivos econômicos e da conduta dos agentes produtivos. As diferentes rentabilidades entre setores definem a orientação do investimento. Na medida em que as maiores rentabilidades estejam associadas a setores com menor intensidade de conhecimentos, a estrutura produtiva se manterá bloqueada (*lock-in*) em uma trajetória tecnologicamente menos dinâmica. Encima disso, ao não levar em consideração as externalidades negativas do meio ambiente, os sinais de custos e de rentabilidade distorcem o modelo de crescimento em uma direção não sustentável. Isso trava a geração de novas tecnologias que abririam opções em matéria energética, de transporte, desenvolvimento urbano e a produção com menor intensidade de carbono.

As assimetrias tecnológicas entre a região e os países desenvolvidos são mais pronunciadas nos setores com maior intensidade de conhecimentos e determinam que neles a brecha de produtividade seja

mais ampla e a competitividade da região, menor. Em consequência, a rentabilidade destes setores tenderá a ser mais baixa do que a dos setores cuja competitividade depende da dotação de recursos naturais. Sem políticas ativas que modifiquem as rentabilidades relativas, manter-se-á uma relação negativa entre assimetrias tecnológicas e rentabilidade, que contribuirá para reproduzir o padrão ao longo do tempo.

Os choques derivados dos preços internacionais têm reforçado a estrutura de rentabilidades relativas e mantido a inércia da estrutura produtiva. Num contexto de alta demanda de produtos primários, o modelo de abertura consolidou um vetor de incentivos cujo resultado é o reforço da especialização produtiva da região em produtos que já constituíam sua base competitiva inicial (veja o gráfico 7). As decisões de investimento orientadas pelas rentabilidades relativas reforçam a trajetória vigente; neste cenário, os preços macroeconômicos não favorecem investimentos que diversifiquem a estrutura produtiva, aumentem sua intensidade de conhecimento e fortaleçam os encadeamentos para frente ou para trás.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA: RENTABILIDADE DOS ATIVOS POR SETORES,
MÉDIA PONDERADA, 2000-2005 E 2006-2010^a
(Em porcentagens)



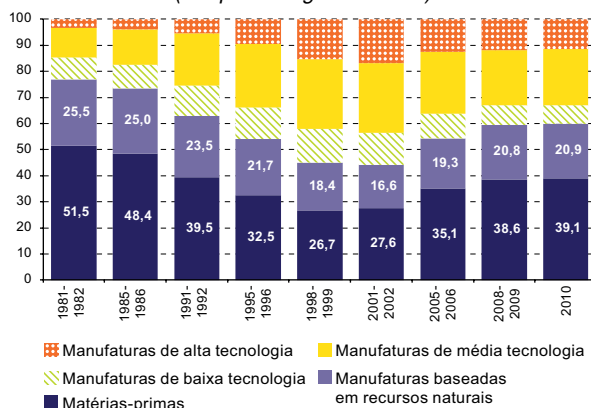
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados proporcionados pelo Departamento de estudos e projetos especiais da revista *América economia*.

^a Ponderação com base na participação de cada empresa nas vendas do setor. As indústrias baseadas em recursos naturais são as produtoras de cimento e alumínio, siderúrgicas, químicas, petroquímicas, produtoras de papel e celulose, e agroindustriais.

Para superar este problema é necessário redefinir a estrutura setorial dos incentivos ao investimento, um desafio que as políticas públicas no poderão ignorar nos próximos anos caso se queira avançar na convergência da mudança estrutural com a criação de empregos de qualidade.

Neste contexto, durante a passada década, as exportações da região aos seus três principais mercados extrarregionais (Ásia-Pacífico, os Estados Unidos e a União Europeia) se concentraram em matérias-primas e manufaturas baseadas em recursos naturais. Isso reflete uma tendência a sua reprimarização, induzida pelos altos preços das matérias-primas que se registraram na maior parte desse período (veja o gráfico 8).

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA E O CARIBE: ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES POR NÍVEL DE INTENSIDADE TECNOLÓGICA, 1981-2010^a
(Em porcentagens do total)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, base de dados estatísticos sobre o comércio de mercadorias (COMTRADE).

^a Com exceção de Cuba e Haiti. Os dados sobre Antigua e Barbuda correspondem só a 2007 e os da Venezuela (República Bolivariana da) a 2008; a informação sobre Honduras não inclui dados de 2008; a correspondente a Belize, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, Suriname e Granada (só exportações) não inclui dados de 2009.

Não há mudança estrutural virtuosa sem mudança da direção do investimento para setores com eficiência dinâmica. Na região, tanto a tendência à apreciação das moedas locais como os choques nos termos de troca e a ausência de políticas industriais reforçaram a especialização em setores com vantagens comparativas estáticas. Isto se traduz em um efeito cadeado (*lock-in*) ou de bloqueio da estrutura produtiva e atraso tecnológico.

V. A DIMENSÃO SOCIAL NA MUDANÇA ESTRUTURAL

Duas características distintivas da estrutura econômica e social da região são a alta heterogeneidade da estrutura produtiva e os elevados níveis de desigualdade em diversos âmbitos, que costumam ser resumidos em elevados índices de desigualdade da renda. A heterogeneidade estrutural se caracteriza pela coexistência em uma mesma economia de setores altamente produtivos junto com o grande peso relativo dos setores de baixa produtividade. Neste marco, se configura nos países da região uma matriz exportadora primarizada e pouco diversificada, com o consequente efeito sobre a estrutura produtiva. As dificuldades para a propagação do progresso técnico perpetuam as brechas de produtividade tanto dentro dos países como em relação a países mais dinâmicos na incorporação de progresso técnico.

A vinculação entre heterogeneidade estrutural e desigualdade da renda se produz no mercado de trabalho e os salários dos trabalhadores são o elo fundamental que encadeia estes fenômenos. As desigualdades da renda salarial não se produzem apenas por diferenças de produtividade entre distintos setores de atividade ou estratos produtivos, mas também dentro desses estratos e setores, onde convivem trabalhadores com produtividades muito diferentes, associadas, em grande medida, a diversos tipos de assimetrias, entre elas as diferenças dos níveis educativos¹⁹. Neste

¹⁹ Os estratos se definem pelo tamanho das empresas e a categoria ocupacional dos trabalhadores. O estrato de alta produtividade compreende os empregadores e trabalhadores de empresas com 200 ou mais trabalhadores, enquanto o estrato de baixa produtividade compreende os empregadores e trabalhadores de empresas que têm até 5 empregados, bem como os trabalhadores autônomos não qualificados, os familiares não remunerados e o serviço doméstico. Por exclusão fica definido um estrato médio, constituído por empregadores e trabalhadores de pequenas e médias empresas (que têm entre 6 e 199 trabalhadores). Veja Infante (2011).

primeiro elo, que vincula a produtividade com a renda do trabalho, operam também as instituições do mercado de trabalho, tais como a negociação salarial e os salários mínimos. Estes fatores influem sobre a capacidade de apropriação dos trabalhadores do arrecadado no processo produtivo, bem como sobre a repartição entre as remunerações ao capital e ao trabalho por sua participação neste processo.

No transpasso destas brechas de renda individuais, assim como das diferenças dos retornos ao trabalho e ao capital, para a desigualdade das rendas dos domicílios, operam tanto as políticas públicas como o acesso a ativos não produtivos e os fatores demográficos. Entre as políticas públicas, as transferências contributivas (pensões) e não contributivas são fontes relevantes da renda familiar total e, segundo a sua progressividade, contribuirão ou não a maiores níveis de igualdade. Algo similar sucede com a tributação direta, que também pode contribuir para maior igualdade da renda disponível nos domicílios, na medida em que seja progressiva. Finalmente, a desigualdade da renda imperante numa sociedade dependerá de dois fatores adicionais relevantes: o acesso a ativos não produtivos e os fatores demográficos.

O mercado de trabalho e sua institucionalidade, ponto de conexão entre a heterogeneidade da estrutura produtiva e as fortes desigualdades da renda dos domicílios, apresentaram diferentes comportamentos ao longo das distintas etapas do ciclo que experimentaram as economias regionais. A experiência dos países da região no período mostra que o aumento do desemprego e a paralisia do emprego não ocorrem apenas em situações de estagnação ou retrocesso econômico. No período 1990-1997, o crescimento econômico não implicou a melhora dos indicadores de emprego. Vários fatores afetaram negativamente o emprego nesse período, em boa medida associados às reformas econômicas implementadas na região, ainda que também relacionados com a forma restringida como a região incorporou as transformações técnico-produtivas que ocorriam na economia mundial. Em um contexto institucional caracterizado pela debilidade das políticas de emprego, no âmbito de uma crescente abertura comercial (em muitos casos, acentuada por processos de apreciação das moedas nacionais frente ao dólar) e de um processo mundial de transformações técnico-produtivas que economizam mão de obra, o crescimento da década de 1990 não traduziu-se em suficiente geração de emprego nem

conseguiu evitar um aumento importante do desemprego. Portanto, não se corrigiram os graves problemas distributivos que se haviam acentuado na década anterior.

Durante o período 1998-2002, de escasso crescimento econômico na região, a taxa de desemprego continuou sua tendência ascendente e o emprego permaneceu virtualmente estagnado. A nova fase expansiva do período 2003-2010 trouxe associadas mudanças profundas, na medida em que desta vez o crescimento esteve acompanhado da redução da taxa de desemprego e de um aumento da incorporação de trabalhadores ao emprego. Assim, pela primeira vez em duas décadas, reverteu-se a tendência ascendente do desemprego. Durante este período se tomaram medidas que contribuíram para estimular o crescimento com um efeito positivo na geração de postos de trabalho (CEPAL/OIT, 2011). As políticas redistributivas tiveram um efeito direto sobre a demanda de bens de consumo dos salários (*wage goods*) e a expansão de sua produção para o mercado interno, contribuindo assim à eficiência keynesiana. Este comportamento, somado ao contexto internacional favorável derivado da expansão econômica do mundo em geral e das economias emergentes em particular, permitiu a melhoria dos indicadores do mercado de trabalho regional. Os salários reais se incrementaram nas duas fases de crescimento. No entanto, comparando o crescimento ocorrido nos anos noventa com o mais recente, se adverte que apenas neste último se combina a melhora das taxas de emprego com incrementos sustentados e significativos da renda do trabalho. O aumento da renda real no último período não se explica apenas pelo auge econômico, mas também pelo papel que cumpriram as políticas trabalhistas, em especial o salário mínimo.

Ao longo destes ciclos econômicos, se observaram algumas transformações qualitativas nos mercados de trabalho da região (veja o quadro 4). Por um lado, há duas décadas o setor de serviços, que concentra a maior proporção de empregados na região, tem vindo incrementando sua participação relativa, em detrimento da agricultura. Por outro lado, na última fase expansiva (2003-2010) produziu-se um incremento da proporção de assalariados no total de ocupados. Esta proporção se havia mantido relativamente estável durante o primeiro período de crescimento econômico (1991-1997) e no período conhecido como a meia década perdida (1998-2002).

Quadro 4

AMÉRICA LATINA E O CARIBE: VARIAÇÃO DO PIB E DOS INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO, 1991-2010*(Em porcentagens)*

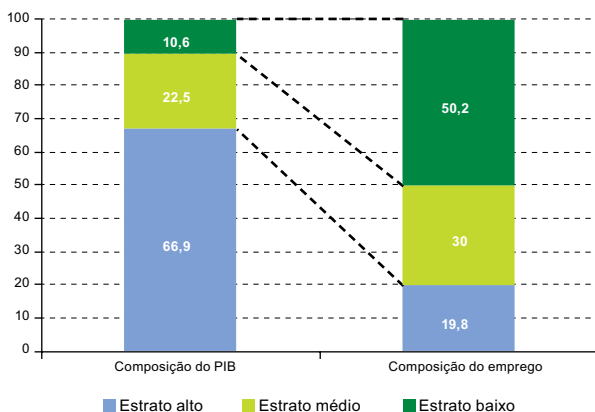
	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1991-2010
Taxas acumuladas				
Variação do PIB	26,2	8,9	35,6	86,5
Variação da taxa de desemprego	17,7	20,4	-34,8	-7,6
Variação da taxa bruta de participação	2,9	1,6	1,2	5,8
Variação da taxa bruta de ocupação	1,3	-0,6	5,7	6,5
Média anual				
Variação do PIB	3,4	1,7	3,9	3,2
Variação da taxa de desemprego	2,4	3,8	-5,2	-0,4
Variação da taxa bruta de participação	0,4	0,3	0,2	0,3
Variação da taxa bruta de ocupação	0,2	-0,1	0,7	0,3

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação da CEPALSTAT.

O aumento recente é ainda incipiente, mas constitui um bom sinal, já que indica que o crescimento da ocupação ocorreu graças à criação de empregos de melhor qualidade (assalariados). Embora o trabalho autônomo continue funcionando na região como um espaço laboral “de reserva” e se concentre em atividades de baixa produtividade, pela primeira vez em duas décadas, perdeu importância relativa.

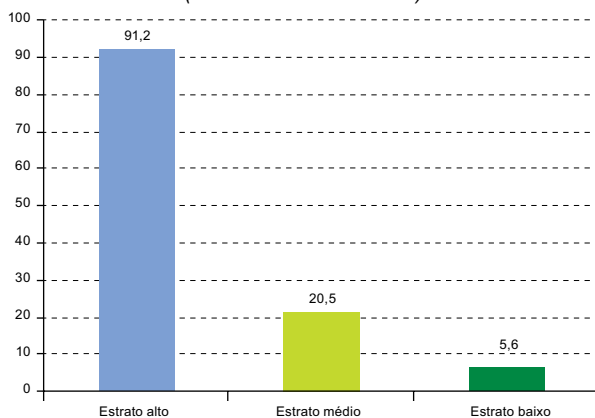
Apesar destas transformações, as características estruturais dos mercados de trabalho da região, vinculadas com a heterogeneidade estrutural, persistem ao longo do tempo. Como se aprecia no gráfico 9, na América Latina, duas terças partes do PIB (66,9%) são geradas pelo estrato de maior produtividade, 22,5% pelo estrato médio e apenas 10,6% pelo setor de menor produtividade. Esta distribuição, porém, em termos de geração de emprego, se inverte: no estrato alto alcança apenas 19,8%, no estrato médio é de 30% e no estrato baixo de 50,2% (Infante, 2011). Por outro lado, como se observa no gráfico 10, o PIB por ocupado mostra grandes brechas entre setores de produtividade alta, média e baixa. A forte disparidade existente entre os aportes de cada setor ao produto e ao emprego traduz-se em uma distribuição também muito desigual dos ganhos de produtividade entre trabalhadores. Desta maneira, a heterogeneidade das estruturas produtivas regionais se reflete em enormes brechas de produtividade, numa distribuição do emprego inversamente proporcional à produtividade dos distintos estratos e em importantes desigualdades da renda laboral.

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDADE
ESTRUTURAL, AO REDOR DE 2009
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago do Chile, 2011, inédito.

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PIB POR OCUPADO,
PPP AO REDOR DE 2009
(Em milhares de dólares)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago do Chile, 2011, inédito.

Em todos os países da região, além do grau de heterogeneidade de suas estruturas produtivas, a participação laboral das mulheres e o desemprego juvenil se encontram altamente estratificados. No caso da participação feminina no trabalho, a estratificação se associa aos menores níveis educativos que exibem as mulheres de menores recursos e à menor disponibilidade de empregos para estes setores, em mercados de trabalho que vêm elevando os requisitos de credenciais educativas. Esta estratificação, porém, também responde em boa medida a capacidades e possibilidades restritas para conciliar trabalho remunerado e não remunerado. Quando os recursos são escassos, os domicílios têm mais residentes e as conexões sociais e culturais são mais débeis, as opções para as mulheres se restringem e a possibilidade de ingressar ao mercado laboral diminui. No caso do desemprego juvenil, além da sua estratificação socioeconômica, se destaca seu menor dinamismo durante o ciclo de crescimento econômico, o que tem aprofundado as disparidades por idade.

O aumento da renda real dos trabalhadores não tem implicado, na maioria dos países, melhoras na distribuição funcional da renda. Em termos gerais, a participação da massa salarial na renda dos países da América Latina e do Caribe tem mostrado a mesma tendência à baixa que se observa em nível internacional, tendência que tem se mantido inclusive em momentos de auge econômico (veja o quadro 5). Esta evidência indicaria as limitações que têm afetado a apropriação dos ganhos de produtividade por parte dos assalariados em muitos países da região.

As perspectivas sobre a distribuição pessoal da renda na região são mais auspiciosas. Enquanto na década de 1990 e até inícios da década de 2000 a desigualdade apresentou tendência crescente na maioria dos países, nos últimos anos começou a mostrar uma tendência decrescente em um conjunto amplo de países, que não parece haver-se visto alterada pela recente crise econômica. Não é fácil ponderar a importância das distintas causas que dão origem a esta nova tendência. Nelas se incluem desde motivações políticas derivadas das demandas dos cidadãos por maior igualdade até fatores econômicos, tais como as transferências e a dinâmica do mercado de trabalho. Existe consenso acerca de que a maior proporção da diminuição da desigualdade da renda dos domicílios se origina na evolução do mercado laboral, ao

mesmo tempo que as transferências não contributivas tiveram um efeito de desconcentração. Ainda não está claro se a queda da desigualdade da renda do trabalho obedece fundamentalmente ao aumento da oferta relativa de trabalhadores qualificados ou ao aumento da demanda relativa de trabalhadores não qualificados, associada à expansão da produção de bens não transáveis.

Quadro 5
PARTICIPAÇÃO ASSALARIADA NA RENDA,
EM CUSTO DE FATORES, 1990-2009

	1990	1997	2002	2009	Variação			
					1991- 1997	1998- 2002	2003- 2009	1991- 2009
Bolívia (Estado Plurinacional da) ^a	39,0	39,7	37,8	31,1	1,9	-4,9	-17,7	-20,3
Brasil ^a	53,5	47,1	46,8	48,3	-11,9	-0,7	3,2	-9,7
Chile	38,7	44,1	46,7	44,5	13,9	5,8	-4,6	15,0
Colômbia	41,6	40,7	37,2	36,1	-2,2	-8,6	-3,0	-13,3
Honduras	54,1	50,1	50,8	47,5	-7,3	1,3	-6,4	-12,1
México	32,2	32,7	35,6	31,4	1,6	8,6	-11,8	-2,6
Panamá	58,6	39,3	38,6	35,2	-32,9	-2,0	-8,7	-39,9
Paraguai ^a	43,4	57,1	49,2	47,2	31,6	-13,9	-4,0	8,8
Peru	24,9	27,3	27,5	23,3	9,8	0,5	-15,2	-6,4
Venezuela (República Bolivariana da)	31,1	37,0	36,1	33,5	18,8	-2,4	-7,3	7,6

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

^a Nos casos da Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil e Paraguai, os últimos dados disponíveis correspondem a 2006.

Uma dinâmica em prol da igualdade, vinculada à mudança estrutural, implica um mercado de trabalho em que a crescente oferta de trabalhadores qualificados encontre uma demanda igualmente ativa. Deste modo, os trabalhadores poderão captar uma parte maior dos ganhos de produtividade, sob forma de melhores salários reais, na medida em que seu poder de negociação se fortaleça. Este processo não ocorrerá espontaneamente e requer ações simultâneas em três frentes: políticas industriais para a mudança estrutural, políticas macroeconômicas para o crescimento e o emprego, e sistemas de proteção social baseados em direitos.

VI. POLÍTICAS PARA UMA VISÃO INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO

A. Políticas industriais

O padrão de especialização produtiva dos países da região tem ocasionado um efeito cadeado (*lock-in*), que se manifesta numa estrutura produtiva centrada em atividades pouco intensivas em conhecimentos e ineficientes do ponto de vista do meio ambiente. As atividades que caracterizam a revolução tecnológica em curso têm pouco peso nessa estrutura, com os conseguintes impactos negativos sobre a brecha de produtividade. Para superar essa inércia se requer modificar a estrutura de rentabilidades relativas em favor de setores intensivos em conhecimentos, resultado que só pode ser obtido mediante políticas industriais orientadas a criar novos setores, sejam de manufaturados, primários ou de serviços. Estas políticas são um componente necessário do desenvolvimento que incorpora e extrapola as políticas de competitividade tendentes a melhorar a eficiência dos *setores existentes*.

O objetivo de criar novos setores, até 1980, ocupou um lugar preponderante nas políticas industriais da região, mas foi perdendo legitimidade ao longo da década seguinte, quando se generalizou o novo modelo econômico implantado com as reformas. Grande parte da experiência que a região teve desde então em política industrial se inclui no conceito de políticas de competitividade²⁰.

²⁰ É útil manter a diferenciação entre políticas industriais e de competitividade para ressaltar a necessidade de políticas de criação de novos setores em sentido estrito. As políticas de competitividade não são suficientes para modificar a estrutura produtiva já que nem todos os setores têm o mesmo potencial para beneficiar-se de igual maneira de aumentos da eficiência. Naturalmente, a criação de setores supõe o desenvolvimento dos correspondentes agentes econômicos e instituições.

Logo de uma primeira etapa, que se estendeu até meados da década de 1990, quando o auge das reformas levou a, praticamente, a eliminar as políticas industriais da agenda pública, ressurgiu o interesse pela competitividade. As políticas de competitividade, inclusive as de alcance fundamentalmente setorial, se orientaram muito mais a incrementar a eficiência de setores existentes do que a criar novos setores, o que era consistente com a busca de uma penetração maior nos mercados internacionais, em especial com base em vantagens comparativas estáticas (BID, 2001; Melo, 2001; Peres, 1997).

Segundo o grau de aceitação que obtiveram, as políticas de competitividade na região podem-se agrupar em políticas com grande aceitação, políticas com baixa aceitação e políticas emergentes, sem que isso implique considerações sobre sua eficiência. Entre as políticas com grande aceitação se incluem as que são mais bem consideradas pelos governos. Além das políticas para fomentar as exportações e atrair investimento estrangeiro direto, este grupo compreende as políticas para impulsionar o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; a formação de recursos humanos e a capacitação empresarial; o apoio às micro, pequenas e médias empresas, e o desenvolvimento produtivo local. A aceitação destas políticas deve-se à sua suposta neutralidade setorial pelo fato de incidir sobre mercados de fatores produtivos (tecnologia e formação) e a seu impacto positivo sobre a geração de emprego²¹.

As políticas com baixa aceitação, por sua vez, são aquelas que estão mais claramente em contradição com o modelo de desenvolvimento vigente. Entre elas se incluem os subsídios fiscais diretos, as isenções tributárias não focalizadas, o crédito dirigido e com taxas de juros subsidiadas, as tarifas sobre o comércio exterior e o uso do poder de compra do Estado.

Por último, as políticas emergentes —entre as quais se destacam a defesa da competição, a regulação dos setores de infraestrutura e as do meio ambiente— que estão adquirindo crescente aceitação, mas ainda se encontram em processo de maturação e cujo grau de desenvolvimento varia muito entre países.

²¹ Estas políticas de competitividade não abrangem a totalidade do universo de ações públicas que incidem na competitividade de uma economia, entre as que se encontram também as políticas macroeconômicas e as políticas para o desenvolvimento de infraestrutura, entre outras.

Existe, na região, uma forte convergência do conteúdo dos documentos de política da última década, exceto no que se refere à aceitação de políticas setoriais. Essa convergência se apresenta em torno a seis elementos: i) a ênfase no aumento da competitividade no mercado mundial; ii) a legitimidade de instrumentos de tipo horizontal ou neutro (que na realidade distam de sê-lo, conforme se observa *ex post*); iii) o apoio às micro e pequenas empresas, por sua capacidade de criar empregos; iv) o auge de programas de apoio a clusters ou conglomerados produtivos; v) o fortalecimento das políticas científicas, tecnológicas e de inovação e, mais recentemente, de massificação do uso da internet em banda larga, e vi) a focalização em áreas econômicas subnacionais ou locais.

Estes elementos têm se mantido com muita continuidade na formulação das políticas de competitividade, o que indica alguma acumulação de capacidades e experiências, que podem servir de base para a formulação e a incorporação de renovadas políticas industriais.

No começo da década de 2010, à diferença do que sucede em outras áreas da política de desenvolvimento, ainda não há convergência na posição dos países da região em matéria de políticas setoriais. Enquanto em alguns, cada vez menos, o discurso público rejeita com vigor essas políticas, embora se exerçam práticas *ad hoc* de apoio setorial, em outros se reconhece sua validade para aumentar a competitividade de atividades com potencial para penetrar em mercados externos ou que enfrentam uma forte competição das importações²².

O lento retorno das políticas setoriais não condiz com a necessidade e urgência de avançar na mudança estrutural. A recuperação das políticas industriais em seu sentido de criação de novos setores, extrapolando os aumentos de competitividade, deve ganhar maior legitimidade e situar-se no centro da agenda de políticas. Estas políticas são imprescindíveis para que a região se incorpore plenamente à revolução tecnológica em curso, impulsionando trajetórias ambientalmente sustentáveis nos âmbitos das nanotecnologias, das biotecnologias, dos novos materiais e das TIC.

²² No paulatino retorno das políticas setoriais à América Latina e ao Caribe, a experiência mais significativa é a do Brasil a partir de 2003. Nessa experiência destacam-se a continuidade das prioridades (em particular, inovação e competitividade); a flexibilidade para considerar problemas inesperados; uma crescente preocupação por explicitar metas, mobilizar instrumentos e estabelecer uma interação eficaz com o setor privado, e a integração com outras políticas de desenvolvimento, como as de educação e de ciência e tecnologia (Ferraz, 2012).

Com exceções, o grau de implementação das políticas na região tem sido baixo. As falhas na implementação e a conseguinte brecha entre a decisão e a execução das políticas respondem a causas diversas: i) objetivos não operacionais ou inalcançáveis; ii) escassez de recursos humanos e financeiros; iii) escassa capacidade institucional; iv) falhas nos acordos público-privados, e v) debilidade dos sinais econômicos.

Como superar a discrepância entre o que se decide e enuncia, e o que se faz e avalia? Em primeiro lugar, a formulação de políticas deve ir acompanhada de considerações explícitas sobre as instituições que as executarão. Uma segunda linha, dada a escassez de recursos humanos qualificados nas áreas do Estado vinculadas à implementação das políticas, consiste em transladar a essas áreas o pessoal altamente qualificado e com perfil executivo que esteja trabalhando na formulação das políticas. A terceira linha é desenvolver e fortalecer os operadores de política, isto é, instituições e pessoas que garantem sua execução, combinando capacidades de formulação, de ação e de financiamento.

Ao propor estratégias de política industrial, os países da região devem considerar os critérios para selecionar os setores que serão promovidos, os instrumentos de política disponíveis e a vontade política de efetuar este tipo de ações²³.

Os *critérios para selecionar* setores se baseiam em diferentes visões sobre o papel do mercado e da importância da eficiência baseada nas vantagens comparativas para a alocação dos recursos produtivos. Assim, as visões que destacam as limitações do mercado para alocar eficientemente os recursos produtivos consideram que o desenvolvimento de capacidades se produz sobre trajetórias muito distantes das vantagens estáticas (Cimoli, Dosi e Stiglitz, 2010) e geralmente concentradas no setor de manufaturas por razões de rendimentos crescentes, derramamentos tecnológicos e inovação (Greenwald e Stiglitz, 2006). Ao contrário, outras visões mais favoráveis à eficiência do mercado, embora reconheçam a necessidade de diversificar a economia, insistem em que ela deve mover-se cerca das vantagens comparativas (Lin, 2012).

Os *instrumentos disponíveis* para pôr em prática este tipo de políticas consistem fundamentalmente na combinação dos instrumentos das políticas de competitividade com instrumentos diretos de ação

²³ Outras variáveis importantes que se precisa levar em consideração são as restrições impostas pelo tamanho dos mercados nacionais e as capacidades acumuladas dos distintos países da região, e os espaços de ação que permitem os acordos multilaterais e bilaterais de comércio.

pública em matéria de financiamento —em particular dos bancos de fomento —, estímulos fiscais e investimento público, bem como a gestão do poder de compra do Estado e de suas empresas. A visão que sustenta a formulação dessas políticas se baseia em outorgar transitoriamente condições favoráveis de rentabilidade a novas atividades e trajetórias tecnológicas como, por exemplo, a massificação da banda larga como plataforma de acesso à internet que habilita a computação em nuvem. Outro poderoso instrumento de política setorial poderia ser o investimento direto do Estado, possível de ser executado por meio de suas empresas, muito importante em setores chave de vários países. Ainda que os graus de liberdade nesta matéria sejam amplos, seu aproveitamento na região é limitado.

No que se refere à *vontade política* de efetuar-las, as ações setoriais enfrentam, na região, uma situação ambígua. Inclusive em países que não consideram aceitáveis as políticas setoriais, elas são praticadas de maneira *ad hoc* e, com frequência, se aplicam medidas específicas de apoio a setores em crise. Cabe então perguntar-se quais seriam as tarefas necessárias para aumentar a sua legitimidade.

Duas linhas de ação são prioritárias. Por um lado, é preciso melhorar a capacidade de implementação, reduzindo a brecha entre a formulação das políticas e a capacidade institucional para executá-las. A persistência dessa brecha prejudica a credibilidade daqueles que estabelecem as políticas e, em consequência, a das mesmas políticas. Por outro lado, também é necessário avançar na avaliação do impacto das políticas em função de seus objetivos e não de sua mera implementação.

Apesar do grande avanço alcançado desde a época em que se afirmava que “a melhor política industrial é não fazer política industrial”, outra questão crucial continua aberta. Além de melhorar a implementação e a avaliação das políticas orientadas a diversificar a estrutura produtiva, é necessário fortalecer os atores sociais interessados em que essas políticas se generalizem nos países da região, ou seja, os que as respaldariam com seus recursos econômicos e políticos. As políticas industriais na América Latina têm tido um lento retorno e para que deixem de representar um peso apenas marginal, os atores sociais, incluindo o Estado, deverão assumi-las, comprometer o respaldo de seu poder e de seus recursos, e articulá-las com políticas macroeconômicas, sociais e de meio ambiente para impulsionar uma visão integrada do desenvolvimento.

B. Política macroeconômica

As recomendações de política macroeconômica se ordenam em dois eixos que se derivam do marco analítico deste documento. O primeiro eixo é a ampliação do número de instrumentos, que é a contrapartida necessária da ampliação dos objetivos de política, pois, além da estabilização real e nominal, a política macroeconômica deve enviar sinais favoráveis à mudança estrutural sustentável e à redistribuição progressiva de recursos para a igualdade. O segundo eixo é a coordenação desse universo mais amplo de instrumentos. Busca-se, neste sentido, evitar os problemas que surgem de agregar objetivos sem instrumentos ou de somar instrumentos com efeitos contraditórios entre si. Para isso é preciso desenvolver e aproveitar as complementaridades ou sinergias entre os objetivos e instrumentos de uma macroeconomia para o desenvolvimento.

O papel da política fiscal se define a partir de seus efeitos em três áreas: a fiscalidade para a igualdade, a atenuação do ciclo econômico e a promoção da mudança estrutural. Na região, tanto em matéria de arrecadação como de gasto público, existem espaços importantes para avançar na fiscalidade para a igualdade. Na maioria dos países, a carga de impostos é inferior ao nível que corresponde a seu grau de desenvolvimento e se concentra em impostos geralmente regressivos (impostos indiretos). Isto faz com que a redistribuição da renda não melhore substancialmente depois dos impostos e dos gastos públicos (em comparação com seu nível anterior), à diferença do que ocorre nos países desenvolvidos. Há, então, espaço para dotar o sistema tributário de maior progressividade, o que se deve alcançar mediante melhoras na formulação e na arrecadação do imposto à renda ou ao patrimônio, e na focalização do gasto. Não é um caminho simples, pois existem profundas limitações estruturais, como o tamanho do setor informal, os níveis baixos de renda média e as debilidades administrativas do sistema tributário, além das resistências que costumam gerar os impostos diretos. Apesar destas dificuldades, fortalecer o sistema de impostos e sua progressividade é uma condição necessária não só para promover a igualdade, mas também para construir o espaço fiscal necessário para que o Estado possa atuar sobre o ciclo e promover a mudança estrutural.

Quanto às políticas anticíclicas, é necessário consolidar os progressos alcançados na última década, fortalecendo os estabilizadores automáticos que permitem combinar os objetivos anticíclicos com

os de igualdade. Se formulados e implementados corretamente, esses estabilizadores poderiam ser capazes de gerar transferências significativas aos setores mais vulneráveis e aos desempregados durante os períodos de crise. Na região, o peso dos estabilizadores automáticos é reduzido e insuficiente, e está frequentemente limitado pelos níveis elevados de informalidade e pela débil institucionalidade.

Estes estabilizadores podem ser combinados com regras fiscais que contribuam à construção do espaço fiscal durante períodos de auge²⁴. Por outro lado, os gastos fiscais discricionários devem manter-se como um instrumento útil, pois proporcionam a flexibilidade necessária para responder aos choques frequentes e inesperados de uma economia globalizada e com alto grau de volatilidade.

As dimensões fiscais devem coordenar-se com os objetivos da mudança estrutural sustentável. Os estabilizadores automáticos ajudam a sustentar a demanda agregada e dessa forma são funcionais para a consecução de taxas mais altas de investimento. As regras fiscais e os gastos discricionários, por sua vez, podem incorporar e expressar os objetivos da mudança estrutural estabelecidos pela política industrial. Os programas bem definidos de investimento público, cuja implementação ofereça um horizonte de estabilidade quanto ao volume e direção do investimento, e um ponto de referência estável para o investimento privado, permitem reunir, de forma harmônica, objetivos anticíclicos e de mudança estrutural. Na medida em que as expectativas dos agentes privados converjam à mudança estrutural sustentável, o efeito do investimento público se multiplicará mediante a atração do investimento privado. A legitimidade e o apoio internacional que despertam os investimentos em tecnologias sustentáveis permitiriam atrair financiamento externo para a política anticíclica, reforçando a contribuição que já brindam os organismos financeiros multilaterais.

De maneira similar atuam os fundos de estabilização das receitas fiscais, que não só permitem reduzir a volatilidade das receitas e do gasto público, mas que também operam como um mecanismo para frear a tendência a uma excessiva apreciação da moeda nos períodos de auge (com seus correspondentes efeitos sobre os preços macroeconômicos).

²⁴ A elaboração de uma regra fiscal com base em um balanço estrutural apresenta graves problemas metodológicos, sobretudo na estimativa do crescimento sustentável do produto. Por isso é preciso prestar especial atenção aos efeitos de curto e longo prazo da regra sobre a trajetória de crescimento.

Na região, as épocas de bonança dos preços dos recursos naturais abrem oportunidades para criar novos instrumentos fiscais ou melhorar os existentes. Uma boa governança dos recursos naturais compreende as políticas soberanas dos países sobre sua propriedade e a apropriação e distribuição de suas rendas para elevar sua contribuição ao desenvolvimento. Uma governança adequada de tais recursos requer: i) lograr maior captação, com progressividade, das rendas dos setores extrativos nos ciclos de auge de preços; ii) canalizar os recursos captados a investimentos em capacidades, inovação e desenvolvimento tecnológico, infraestrutura e outros investimentos de longo prazo; iii) investir as rendas dos recursos não renováveis segundo a regra básica de sustentabilidade de longo prazo conhecida como regra de Hartwick²⁵, e iv) institucionalizar um adequado manejo macroeconômico dessas rendas, evitando seus efeitos negativos sobre a taxa de câmbio e a estrutura produtiva.

Quanto à política monetária, é importante recuperar sua autonomia frente às profundas limitações que, em muitos países, tem imposto o trilema antes descrito. Uma política monetária em que o canal de crédito ganha preponderância frente ao canal cambial amplia a capacidade de controlar a inflação sem abrir flancos na área externa. Para recuperar esta autonomia é preciso regular a conta financeira com vistas a mitigar os efeitos desestabilizadores dos fluxos de capital externo de curto prazo (mediante bolhas de crédito e sobrevalorização de ativos, particularmente nos setores não transáveis) nas fases de auge ou de elevada liquidez dos mercados financeiros internacionais. Com tal regulação, a opção por um regime de flutuação administrada da taxa de câmbio potencia a possibilidade de exercer uma política monetária autônoma. Sem essa regulação, esse regime cambial não pode enfrentar ataques especulativos e movimentos maciços de capital.

Uma política de gestão das reservas internacionais é um instrumento necessário para um regime de flutuação administrada da taxa de câmbio. A implementação desta política deve considerar os benefícios e os custos de acumular reservas. Entre os benefícios estariam: desestimular os movimentos especulativos de capitais de curto prazo e aumentar

²⁵ A regra de Hartwick define o volume de investimento em capital material (edifícios, estradas, acervo de conhecimentos, entre outros) que se necessita para compensar uma diminuição do acervo de recursos naturais. Esse volume permite manter o nível de vida de uma sociedade num futuro indefinido (Hartwick, 1977).

a proteção frente a saídas súbitas de capital. Um acervo de reservas internacionais suficientemente folgado evitaria ajustes repentinos do balanço de pagamentos, especialmente durante a etapa de contração do ciclo, quando aumentam os riscos de desvalorizações súbitas ou bruscas. Entre os custos se encontra o menor rendimento dos investimentos de curto prazo que se podem realizar com as reservas internacionais, em comparação com o uso alternativo ao que se podem destinar estes recursos. Quando não há esterilização da acumulação de reservas, há um custo adicional associado a pressões inflacionárias, enquanto, quando há medidas de esterilização, estas têm um custo quasi-fiscal.

À ação sobre a conta financeira devem somar-se as políticas macroprudentes destinadas a regular o mercado financeiro interno para aumentar sua solidez e prevenir o risco sistêmico proveniente do surgimento de bolhas, manias e pânicos, com seus altos custos sobre a economia e a sociedade. A experiência de diversos países sugere que fixar máximos nas proporções entre o crédito e o valor do colateral e entre o serviço da dívida e as rendas, limites impostos ao crédito ou a seu crescimento, depósitos compulsórios e provisões dinâmicas, tiveram efeitos eficazes contracíclicos que não dependeram nem do nível de desenvolvimento nem do regime cambial do país.

A implementação efetiva de políticas que restrinjam as fontes externas e internas de instabilidade, antes que seus efeitos se tornem irreversíveis, é uma tarefa urgente que devem assumir os governos da região.

Muitos são os benefícios que podem ser obtidos das políticas macroprudentes. Em primeiro lugar, elas cumprem um papel anticíclico, ao prevenir que se incubem situações de fragilidade financeira e seu inevitável ajuste. Na frente externa, ao moderar a apreciação da moeda e evitar distorções graves e insustentáveis dos preços macroeconômicos, reduz-se o estímulo da demanda agregada, da acumulação de desequilíbrios em conta corrente e a intensificação da incerteza em relação à taxa de câmbio futura, entre outros efeitos. Estes elementos prolongam o horizonte do investimento, evitam a discriminação contra os setores transáveis e geram um marco de estabilidade para a expansão do produto. Avança-se, assim, na estabilidade real e no equilíbrio externo e se recupera a eficácia de alguns instrumentos da política monetária, como a taxa de juros ou o controle dos agregados monetários. Sobretudo, a política monetária recobra seu papel na administração da demanda agregada através do canal

de crédito, e a economia se torna menos dependente da política fiscal para o controle da inflação. Esta tarefa pode ser facilitada pelas políticas de renda que se baseiam na coordenação dos aumentos de preços e salários entre sindicatos e empresários, mediante acordos com o propósito de evitar medidas recessivas.

Outro benefício das políticas macroprudentes é sua complementaridade com a política industrial. Por um lado, estas liberam a política fiscal de parte de suas responsabilidades na administração da demanda agregada, o que permite aplicá-la como elemento indutor de investimentos nas trajetórias tecnológicas e produtivas com maior eficiência dinâmica e sustentabilidade. Por outro lado, evitam ou reduzem distorções dos preços macroeconômicos que se contrapõem às políticas industriais em favor dos bens transáveis e da obtenção de economias de escala que apenas o mercado mundial pode propiciar.

Com efeito, é muito difícil que a política industrial gere aumentos de produtividade que possam compensar uma apreciação muito pronunciada da moeda local frente ao dólar. A macroeconomia pode minar completamente uma política industrial favorável à mudança estrutural; e ainda mais, muitas vezes uma apreciação excessiva estimula medidas defensivas de política comercial que desviam esta política de seus objetivos de longo prazo. Assim, é preciso conceber a política macroeconômica como parte integral de uma política de mudança estrutural e criar condições de competitividade que favoreçam essa mudança. No longo prazo, devem predominar os efeitos dos retornos crescentes e da convergência tecnológica, o que torna a produção de transáveis menos dependente da taxa de câmbio e mais vinculada à aprendizagem tecnológica e ao conhecimento.

C. Mudança estrutural, políticas sociais e trabalhistas

A mudança estrutural proposta neste documento, que implica o estímulo de atividades de alta produtividade, constitui uma política distributiva por excelência. No longo prazo, o conjunto de políticas de desenvolvimento econômico que impulsionaria a mudança estrutural virtuosa constitui iniciativas distributivas em sentido amplo, uma vez que modificariam a geração de renda que surge do processo produtivo. Esta mudança estrutural brindaria oportunidades de emprego em setores de maior

produtividade, bem como incrementos gerais dos níveis de emprego. Produzir-se-ia um incremento da renda da população e, por último, uma distribuição mais igualitária no final do processo.

No entanto, no curto e no médio prazo, o incremento da demanda de trabalhadores qualificados para os setores de alta produtividade em expansão poderia produzir um aumento da desigualdade laboral e, em consequência, da desigualdade total. Durante a transição a economias mais homogêneas e com maiores níveis de produtividade, o alto peso do setor informal nos mercados de trabalho da região continuará constituindo o principal desafio para a proteção social, âmbito em que existem ainda profundos déficits a serem cobertos. Também podem produzir-se fricções significativas no mercado de trabalho, que deve contar com mecanismos de proteção dos trabalhadores mais vulneráveis frente a estas contingências. Os impactos positivos da mudança estrutural devem articular-se com instituições próprias do mundo laboral, como o salário mínimo e a negociação coletiva, de maneira a contribuir ao cumprimento dos direitos específicos do emprego de qualidade e, ao mesmo tempo, à apropriação mais igualitária dos frutos do progresso e dos incrementos em produtividade.

Os seguros de desemprego, além de seu potencial anticíclico, cumprem também um papel fundamental como mecanismos compensatórios em processos de mudança estrutural que modificarão a composição setorial da demanda de trabalho qualificado. Estes programas deveriam articular-se com os serviços de intermediação laboral, as políticas de capacitação e as políticas de geração de emprego (programas de emprego direto ou subsídios à demanda de trabalho). Requer-se, segundo o caso, criar ou fortalecer os sistemas públicos de emprego que integram o apoio à busca de emprego com a capacitação e o seguro de desemprego. As TIC constituem uma ferramenta chave para o processo de intermediação laboral, ao contribuir ao logro de uma correspondência (*matching*) mais eficiente entre trabalhadores e empresas. O crescimento do investimento público em infraestrutura que exige a mudança estrutural aumentará a geração de emprego. Outro instrumento são os programas de emprego público formulados para compensar a recomposição da demanda laboral frente à mudança estrutural, que devem estar articulados com a capacitação e o apoio na busca de emprego.

No mundo do trabalho os aspectos institucionais são fundamentais para traduzir os aumentos de produtividade em melhoras distributivas e de

qualidade do emprego. Neste marco, a participação dos trabalhadores nos resultados das empresas deveria ser considerada como parte da negociação coletiva, partindo da premissa de que os maiores logros só poderão provir de uma participação ativa dos trabalhadores nessa instância (Durán, 2011). A regulamentação legal deve garantir outro direito que é essencial para superar a exclusão do emprego de qualidade e assegurar o transpasso de ganhos de produtividade aos trabalhadores: a sindicalização e a negociação coletiva. Depois da acentuada redução do grau de sindicalização na região, na década passada produziu-se um incremento da organização sindical em vários países. Em alguns casos, as modificações jurídicas facilitaram a negociação coletiva, por exemplo, para trabalhadores subcontratados e empregadas domésticas. Surge, então, a necessidade de avançar à institucionalização do diálogo social mediante a radicação deste processo em organismos governamentais, adotando a figura dos conselhos de diálogo social que já operam em alguns países da região.

A CEPAL argumentou com firmeza que o emprego é a principal via para a inclusão social, mas também reconheceu que a própria segmentação do acesso a empregos de qualidade impede, no curto e médio prazo, que por este meio se alcancem os níveis de bem-estar aos que a região aspira. A equação contributiva clássica entre emprego e proteção social não calça, porque o grande peso que tem o emprego no setor informal impõe um limite às possibilidades de aumentar a produtividade e a proteção contributiva de grande parte da população ocupada. Também condiciona o tipo de emprego ao que poderiam ter acesso aqueles que estão fora do mercado de trabalho ou desempregados. Neste contexto, o pilar não contributivo da proteção social, que nos países desenvolvidos foi pensado para cobrir um setor residual da população, passa a ocupar um papel central. É imperativo estabelecer e fortalecer instrumentos de redistribuição que ofereçam garantias concretas de proteção.

Tanto em termos de cobertura como de gasto, este pilar não contributivo está ainda distante de abranger a totalidade da população que enfrenta maiores vulnerabilidades. Sua expansão e consolidação continuam sendo objetivos prioritários, e, nesse sentido, deve-se alcançar uma estabilidade institucional e financeira maior.

Neste marco, a mudança estrutural deve prover outro mecanismo em favor da igualdade, além da redução de brechas salariais e de uma distribuição mais justa na apropriação, entre os distintos fatores, dos

aumentos da produtividade. Trata-se da apropriação por parte do Estado de uma proporção desses incrementos, por meio de tributação, com o objeto de reforçar o financiamento de políticas sociais orientadas aos setores que têm mais dificuldades ou que requerem mais tempo para inserir-se em empregos de qualidade e mais bem remunerados. Tomar como base os saltos de produtividade para ir constituindo sistemas mais robustos e inclusivos de proteção social é parte da agenda que combina a mudança estrutural com a igualdade.

A capacidade redistributiva dos sistemas de impostos dos países da região é, no melhor dos casos, escassa, senão nula. Há, pois, espaço para dotar o sistema tributário de maior progressividade, o que se deve lograr mediante melhoras na formulação e na arrecadação do imposto de renda ou ao patrimônio. Não se trata de um caminho fácil, já que existem fortes limitações estruturais, entre outras, a importância do setor informal, os níveis baixos da renda média e as debilidades das administrações tributárias, ademais das resistências que costumam gerar os impostos diretos.

Finalmente, neste contexto de mudança estrutural resultam fundamentais ações de adequação da oferta laboral aos requerimentos da nova demanda, sobretudo no âmbito da capacitação e da formação de capacidades. Torna-se imprescindível harmonizar a promoção da mudança estrutural virtuosa (e a expansão do emprego em setores de maior produtividade) com um grande esforço por igualar as oportunidades de desenvolvimento de capacidades, tanto no sistema educativo formal como nos sistemas de capacitação. É necessário repensar e reformular os sistemas educativos, de capacitação para o trabalho e de difusão do uso das tecnologias da informação e das comunicações, em função de projetos nacionais centrados na transição a sociedades e economias intensivas em conhecimento.

A maioria dos países da região ensaiou uma ampla gama de reformas de seus sistemas educacionais e injetou recursos crescentes a este setor, dentro do total do gasto social. Certamente, as novas gerações contam com mais anos de educação formal do que as precedentes. No entanto, nem o aumento dos recursos nem a orientação das reformas conseguiram reduzir as brechas em matéria de resultados educativos que existem entre distintos grupos sociais, e tampouco propiciar claras melhoras da qualidade da educação, medida em aprendizagens pertinentes ao longo de todo o ciclo da educação formal.

Podem-se identificar alguns desafios em relação à formação profissional e à capacitação. Por um lado, é necessário que uma crescente proporção de jovens que não cursam uma carreira universitária ingresse ao mundo do trabalho com uma qualificação como técnicos não universitários ou operários qualificados, ampliando continuamente a proporção de trabalhadores com qualificação intermediária. Em muitos países da região a formação técnica não universitária ainda é débil. Por outro lado, as frequentes mudanças tecnológicas e organizativas que caracterizam o mundo laboral atual requerem a aquisição igualmente contínua de novas habilidades e conhecimentos por parte dos trabalhadores, o que se resume no conceito da aprendizagem perpétua.

Assumir políticas sociais e trabalhistas com claro efeito redistributivo, como as propostas neste documento, implica reconhecer um papel central do Estado para harmonizar a mudança estrutural com a igualdade: por um lado, o Estado deve velar por uma institucionalidade laboral que propicie uma apropriação mais justa dos ganhos de produtividade entre os distintos atores do mundo produtivo; por outro, deve promover um sistema de proteção social integrado, com base em um gasto social e uma tributação que sejam progressivos e que permitam cobrir os riscos e as vulnerabilidades que se produzem no âmbito do trabalho e das famílias dos trabalhadores por efeito das dinâmicas de transformação próprias da mudança estrutural. Finalmente, dados os atrasos e as brechas em capacidades humanas e a falta de articulação entre os requerimentos da demanda de trabalho e as características da oferta, o Estado deve assumir integralmente os desafios trazidos pela sociedade do conhecimento neste âmbito: uma sociedade mais educada, onde o desenvolvimento de capacidades pertinentes para o novo mundo produtivo e comunicacional seja um direito de todos, e um sistema integrado de formação para o trabalho que inclua componentes de educação técnica e capacitação laboral, e que proveja oportunidades de emprego acordes com a mudança estrutural proposta.

VII. REFLEXÕES FINAIS: A POLÍTICA E O ESTADO A PARTIR DE UMA VISÃO INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO

Uma visão integrada que se constitua a partir das propostas aqui apresentadas requer de atores que se envolvam, comprometam e coordenem. Requer também uma institucionalidade robusta e eficiente, capaz de regular, orientar, selecionar e, inclusive, financiar grande parte das ações que intervêm entre a proposta e sua efetiva realização ao longo do tempo.

Daí a centralidade da política e do Estado. Da política, porque é necessário concertar os diversos atores para concretizar pactos sociais que garantam vontade e sustentabilidade em torno a esta opção do desenvolvimento; e porque a relação entre mudança estrutural com igualdade e legitimidade política é “de ida e volta”. Assim, tanto a vontade política quanto a qualidade da política são condições, ou conquistas, que devem estar na base de uma mudança profunda que requer acordos e uma ética compartilhada para gerar compromissos entre atores da mudança estrutural.

Porém, para isto se requer, também, de um Estado distinto. Não basta com Estados que mostrem probidade administrativa e eficiência no uso de recursos, embora estas sejam condições fundamentais para a confiança da sociedade na gestão pública. É preciso também que o Estado seja capaz, em matéria substantiva e comunicacional, de mobilizar os anseios de bem-estar e progresso da cidadania a partir de mensagens que articulem o presente com o futuro.

Além disso, é necessário um Estado com clara capacidade de coordenar atores em torno a projetos de longo alcance. Não existe, na América Latina e no Caribe, outro ator que possa assumir o papel de coordenação ante

a complexidade de políticas em esferas tão diversas quanto a industrial, a macroeconômica, a trabalhista, a social e a ambiental, que são os componentes da proposta integral apresentada nas páginas precedentes.

Na segunda década do século XXI, estamos ante a evidência –nos âmbitos nacionais, bem como regional e global– de que a coordenação e a regulação são fundamentais nas mais diversas esferas, financeira, comercial, produtiva, ambiental e migratória, entre outras. Aquele que pode regular, fiscalizar, selecionar e coordenar em nível nacional, tanto para dentro como para fora, e com uma perspectiva que abarque os distintos âmbitos do desenvolvimento, é o Estado.

Necessita-se, por outro lado, um Estado com clareza de objetivos para impulsionar muitos dos processos propostos no marco da mudança estrutural com igualdade e sustentabilidade ambiental. É preciso proporcionar incentivos adequados e investir de maneira decidida e, ao mesmo tempo, seletiva em setores industriais com intensa incorporação de conhecimentos, em atividades que absorvam emprego de qualidade e sejam competitivas internacionalmente e com um paradigma tecnológico que garanta menor intensidade de carbono e alta eficiência energética e ambiental. É igualmente indispensável investir em capacidades humanas para a mudança estrutural e maior igualdade na renovação intergeracional. É imperativo forjar e financiar políticas que protejam frente a riscos de perda de renda e garantam pisos de bem-estar no trânsito a um novo paradigma produtivo e informacional. Tudo isto requer, também, novos pactos e arranjos fiscais que permitam ao Estado captar mais recursos para promover o dinamismo econômico e, simultaneamente, traduzir esse dinamismo em uma estratégia tributária mais ampla e mais progressiva.

O papel do Estado é ainda mais importante quando se trata de uma visão integrada do desenvolvimento como a que aqui apresentada. Assim, as complementaridades ou sinergias entre macroeconomia e estrutura produtiva, entre ciclo econômico e tendência de crescimento, entre curto e longo prazo, desafiam o Estado a conceber como articular de modo mais virtuoso possível a política macroeconômica com as políticas industriais baseadas em um novo paradigma tecnológico, mais intensivo em conhecimentos e mais eficiente ambientalmente, e, ao mesmo tempo, gerar as melhores condições para a inclusão e a igualdade sociais.

A macroeconomia para o desenvolvimento não pode dissociar o manejo do ciclo e a estabilidade (real e nominal) da mudança estrutural e

de um aumento da taxa de crescimento de longo prazo. Esta articulação deve produzir-se num enfoque integrado por parte do Estado, que priorize de maneira explícita a mudança produtiva e nivele para cima as capacidades e oportunidades sociais. Por outro lado, como já assinalado, as políticas sociais devem acompanhar este processo, sobretudo em fases transitórias da mudança estrutural em que ainda não se tenha logrado universalizar a via produtiva como principal caminho de inclusão com bem-estar. Igualar, investir e proteger o meio ambiente –a base material do desenvolvimento– não necessariamente se contrapõem. Ao contrário, trata-se de conseguir articulações virtuosas entre o econômico, o social e o ambiental, por meio de uma renovada industrialização.

Com esta visão de longo prazo e vocação de futuro, a proposta de mudança estrutural com igualdade e sustentabilidade ambiental tem no horizonte as gerações futuras como protagonistas no exercício pleno de seus direitos e potencialidades. São as novas gerações aquelas que terão que desenvolver em plenitude as capacidades requeridas por uma mudança intensiva em produtividade, conhecimentos e progresso técnico, em participação cidadã, cultura deliberativa e cuidado do meio ambiente. São elas as que terão que promover as novas maneiras de produzir, organizar e comunicar-se. São elas, também, as que deverão velar por preservar e promover o bem-estar de todos em sociedades mais pressionadas pelo envelhecimento de sua população e por uma urbanização crescente e uma escassez maior de bens públicos globais. São as novas gerações, ademais, as que terão de conviver com os efeitos de vários séculos de uso predatório dos recursos naturais e com a menor capacidade destes recursos para sustentar taxas elevadas de crescimento.

Precisamente por isso, não há tempo a perder. Agora, mais do que nunca, deve impulsionar-se a mudança em aras de uma produtividade maior e uma igualdade maior. Há ritmos que se impõem pela velocidade da revolução tecnológica, as mudanças no paradigma produtivo, a transição demográfica, a crise financeira e as catástrofes ambientais. Há experiência acumulada para saber o que funciona e o que não funciona. Há ameaças crescentes à estabilidade política e à segurança dos cidadãos que devem enfrentar-se aproximando o futuro ao presente, extremando a ação pública e política para o desenvolvimento e a inclusão social. Há margem no imaginário político, destruídos hoje os fantasmas de modelos únicos, com renovado espaço para desenhar o futuro.

Bibliografía

- Abeles, Martín e Mariano Borzel (2010), “El régimen bajo presión: Los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom en los precios internacionales de materias primas”, *Documento de trabajo*, N° 31, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.
- Alleyne, Dillon e Alfred Francis (2008), “Balance of payments constrained growth in developing countries: A theoretical perspective”, *Metroeconomica*, vol. 59, N° 2.
- Alleyne, Dilllon, M. Hendrickson e Tom Amonde (2011), *Macroeconomics for Development: The Caribbean Experience*, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nova York, Oxford University Press.
- Barbosa-Filho, N.H. (2008), “Inflation targeting in Brazil: 1999-2006”, *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein e E. Yeldan (eds.), Edward Elgar.
- (2002), “The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt”, *CEPA Working Paper*, N° 2001.06, New School University.
- Barreix, Alberto, Martin Bes e Jerónimo Roca (2009), “Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

- Bernanke, Ben e Michael Woodford (2004), “The inflation-targeting debate”, *NBER Books*, National Bureau of Economic Research, maio.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (2001), *Competitividad: El motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina: Informe 2001*, Washington, D.C.
- Bresser-Pereira, L.C. (2010), *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*, Rio de Janeiro, Elsevier-Campus.
- CEPAL (2011), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.3.
- ____ (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago do Chile.
- ____ (2010b), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.6), Santiago do Chile, 31 de janeiro.
- ____ (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, Documentos de proyecto, N° 136 (LG/W. 136), Santiago do Chile, outubro.
- ____ (2003), *Estudio económico para América Latina y el Caribe 2002-2003* (LC/G.2208-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.03.II.G.2.
- ____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago do Chile.
- ____ (1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago do Chile, julho. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.98.II.G.5.
- ____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), Santiago do Chile, agosto. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.81.
- CEPAL/OIT (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/ Organização Internacional do Trabalho) (2011), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT N° 5, Santiago do Chile.

- Chang, H.J. (2001), “Infant industry promotion in historical perspective. A rope to hang oneself or a ladder to climb with?”, documento apresentado na conferência Teoria do desenvolvimento no umbral do século XXI, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- Cimoli, Mario (1992), “Exchange rate and productive structure in a technological gap model”, *Economic Notes*, vol. 21, Monte dei Paschi di Siena.
- (1988), “Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods”, *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3.
- Cimoli, M., G. Dosi e J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M. e J. Katz (2003), “Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective”, *Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, vol. 12, N° 2, abril.
- Cimoli, M. e G. Porcile (2011), “Learning, technological capabilities and structural dynamics”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo e J. Ros, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Porcile e S. Rovira (2010), “Structural convergence and the balance-of-payments constraint: why did Latin America fail to converge”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2, março.
- Cimoli, M. e S. Rovira (2008), “Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development”, *Journal of Economic Issues*, vol. 42, N° 2, junho.
- De Miguel, Carlos e Osvaldo Sunkel (2011), “Environmental sustainability”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, José Antonio Ocampo e Jaime Ros (eds.), Oxford University Press.
- Dosi, G., K. Pavitt e L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf Press.
- Durán, G. (2011), “Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo”, *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, R. Infante (coord.), Libros de la CEPAL, N°112 (LC/G.2500-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.56.

- Ferraz, J.C. (2012), “Política industrial para a transformação econômica”, *O Estado de São Paulo*, 1º de maio [on-line] <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/artigos/1765>.
- Ffrench-Davis, R. (2006), *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*, Palgrave Macmillan, abril.
- (2000), *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Macmillan.
- Frenkel, Roberto (2008), “Tipo de cambio competitivo, inflación y política monetaria”, *Revista de economía política de Buenos Aires*, ano 2, vols. 3 e 4.
- Frenkel, R. e M. Rapetti (2011), “A concise history of exchange rate regimes in Latin America”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo e J. Ros, Oxford University Press.
- Galindo, L.M. e J. Ros (2008), “Alternatives to inflation targeting in Mexico”, *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein e E. Yeldan (comps.), Edward Elgar.
- Gallagher, K. e R. Porzecanski (2010), *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin America Industrialization*, Stanford University Press.
- Goni, Edwin, Humberto López e Luis Servén (2008), “Fiscal redistribution and income inequality in Latin America”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 4487, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gouvea, R.R. e G.T. Lima (2010), “Structural change, balance of payments constraint and economic growth: evidence from the multi-sectoral Thirlwall's law”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 33, N° 1, outubro.
- Greenwald, Bruce e Joseph E. Stiglitz (2006), “Helping infant economies grow: foundations of trade developing countries”, *American Economic Review*, vol. 96, N° 2, maio.
- Harding, Don e Adrian Pagan (2005), “A suggested framework for classifying the modes of cycle research”, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 20, N° 2.
- Hartwick, John M. (1977), “Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustive resources”, *American Economic Review*, N° 67, dezembro.

- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.
- Infante, R. (2011), “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, N° 14, projeto Desenvolvimento inclusivo, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini e Andrea Podestá (comps.) (2010), “Evasión y equidad en América Latina”, *Documentos de proyecto*, N° 309 (LC/W.309/Rev.1), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ).
- Lin, Justin Yifu (2011), “New structural economics: a framework for rethinking development”, *World Bank Research Observer*, vol. 26, N° 2, Oxford University Press, julho.
- Male, Rachel (2011), “Developing country business cycles: Characterizing the cycle”, *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 47, N° 2.
- Martner, Ricardo e Varinia Tromben (2004), “La sostenibilidad de la deuda pública”, *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- McCombie, J.S.L. e A.P. Thirlwall (1999), “Growth in an international context: A Post-Keynesian view”, *Foundations on International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, J. Deprez e J. Harvey (eds.), Londres, Routledge.
- McMillan, M. eD. Rodrik (2011), “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”, Organização Internacional do Trabalho (OIT)/Organização Mundial do Comércio (OMC), fevereiro.
- Melo, A. (2001), “Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century”, *IDB Working Paper*, N° 459, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Moreno-Brid, J.C. (2002), “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *Investigación económica*, vol. 62, N° 240, abril-junho.
- Ocampo, J.A. (2011), “Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista de la CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.

- Peres, Wilson (2010), “The (slow) return of industrial policies in Latin America and the Caribbean”, *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, M. Cimoli, G. Dosi e J.E. Stiglitz (eds.), Oxford University Press.
- (coord.) (1997), *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Pérez Caldentey, Esteban e Ramón Pineda (2010), “Does Latin America lag behind due to shaper recessions and/or slower recoveries?”, *MPRA Paper*, N° 25036, University Library of Munich.
- Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Nova York.
- Ros, Jaime (2012), “Institutional and policy convergence with growth divergence in Latin America: the role of industrial and macroeconomic policy”, documento apresentado na conferência internacional Políticas industriais no século XXI, Rio de Janeiro, 10 a 11 de maio.
- Rossignolo, Darío e Juan Carlos Gómez Sabaini (2011), “Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América Latina”, *La desigualdad y los impuestos (II)*, José Nun (ed.), Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, janeiro.
- Stiglitz, Joseph e outros (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Nova York, Oxford University Press.
- Thirlwall, A.P. (2011), “Balance of payments constrained growth models: history and overview”, *School of Economics Discussion Paper*, N° 1111, Universidad de Kent, maio.
- (1979), “The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, *Banca del Lavoro Quarterly Review*, N° 128.
- Titelman, Daniel, Ramón Pineda e Esteban Pérez Caldentey (2008), “¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina”, *Revista da CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P/E), Santiago do Chile.

- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2010), “Background Note Prepared by the UNCTAD Secretariat for the Ad Hoc Expert Meeting on The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications” (UNCTAD/DITC/TED/2010/2), Genebra, 7 e 8 de outubro [on-line] www.unctad.org/en/docs/ditcted20102_en.pdf.
- Van Lieshout, M. e outros (2008), “Converging Applications Enabling the Information Society. Technical Report” [on-line] <http://fiste.jrc.ec.europa.eu/pages/documents/ConvTechReportforWEBv9.pdf>.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.



Em um contexto mundial particularmente complexo, a região da América Latina e do Caribe requer, com mais força do que nunca, perseverar em três direções para alcançar o necessário desenvolvimento: a mudança estrutural que permita avançar em direção a setores mais intensivos em conhecimento, à convergência para reduzir as brechas internas e externas de renda e produtividade, e à igualdade de direitos.

Isto supõe três grandes desafios: lograr um crescimento sustentado a taxas elevadas, suficientes para fechar brechas estruturais e gerar empregos de qualidade; mudar os padrões de consumo e produção no contexto de uma verdadeira revolução tecnológica com sustentabilidade do meio ambiente, e garantir a igualdade com base em uma estrutura produtiva mais convergente, com proteção social universal e construção de capacidades.

Para isso requer-se o regresso da política e do Estado, que recupera seu papel na promoção do investimento e do crescimento, da redistribuição e da regulação, com vistas à mudança estrutural para a igualdade, mediante políticas industriais, macroeconômicas, sociais e laborais.

Estas são algumas das propostas centrais de *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, documento apresentado pela CEPAL aos Estados membros, por ocasião do trigésimo quarto período de sessões da Comissão (San Salvador, agosto de 2012) e cuja síntese se expõe no texto a seguir. Nelas se aprofundam e ampliam as propostas formuladas em *A hora da igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir*, em prol de um desenvolvimento sustentável com igualdade, tendo presente a diversidade de realidades nacionais.

