

Mercosul a Unasul  
Avanços do processo de integração



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
*Reitora: Anna Maria Marques Cintra*

**educ**

EDITORA DA PUC-SP

*Direção: Miguel Wady Chaia*

*Conselho Editorial*

Anna Maria Marques Cintra (*Presidente*)

Cibele Isaac Saad Rodrigues

Ladislau Dowbor

Mary Jane Paris Spink

Maura Pardini Bicudo Vêras

Norval Baitello Junior

Rosa Maria B. B. de Andrade Nery

Sonia Barbosa Camargo Iglioni

Regina Maria A. F. Gadelha  
(organizadora)

# **MERCOSUL A UNASUL**

Avanços do processo de integração

**educ**

São Paulo  
2013

**FAPESP**

Copyright © 2013. Regina Maria A. F. Gadelha. Foi feito o depósito legal.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfoury/PUC-SP

---

Mercosul a Unasul – avanços do processo de integração / org. Regina Maria A. F. Gadelha. - São Paulo : EDUC, 2013.  
768 p. ; 23 cm

ISBN 978-85-283-0459-6

1. Mercosul. 2. União das Nações Sul-Americanas. 3. América do Sul - Integração econômica. 4. América Latina - Integração econômica. 5. Relações econômicas internacionais. 6. Política internacional. I. Gadelha, Regina Maria d'Aquino Fonseca.

CDD 327  
327.11  
337  
337.18

---

EDUC – Editora da PUC-SP

*Direção*

Miguel Wady Chaia

*Produção Editorial*

Sonia Montone

*Preparação*

Eveline Bouteiller

*Revisão*

Siméia Mello

*Editoração Eletrônica*

Waldir Alves

Gabriel Moraes

*Capa*

Waldir Alves

*Administração e Vendas*

Ronaldo Decicino

**educ**

Rua Monte Alegre, 984 – Sala S16

CEP 05014-901 – São Paulo – SP

Tel./Fax: (11) 3670-8085 e 3670-8558

E-mail: [educ@pucsp.br](mailto:educ@pucsp.br) – Site: [www.pucsp.br/educ](http://www.pucsp.br/educ)

## APRESENTAÇÃO

---

*Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração* é fruto do esforço conjunto de pesquisadores do Naci – Núcleo de Análise de Conjuntura Internacional dos programas de Estudos Pós-Graduados em Economia Política e em Ciências Sociais da PUC-SP. O livro nasceu da necessidade de se efetuar um balanço do processo de integração do Mercosul, 20 anos depois da constituição do Bloco, a partir da problemática da integração desejável para as populações e o futuro do Mercosul. Há futuro para o pequeno bloco do Mercosul? Resistirá ao projeto mais amplo da Unasul, que corresponde a interesses de distintas ambições dos países que compõem o grande e diverso continente sul-americano? Sobreviverá às investidas dos países centrais e em que medida esse futuro corresponde aos anseios das populações envolvidas? Os artigos reunidos nesta coletânea não apresentam respostas, mas buscam contribuir para algumas dessas questões.

Como todo trabalho acadêmico, o livro sofreu percalços para sua publicação. O desaparecimento precoce do líder e idealizador do Naci, Paulo-Edgar de Almeida Resende, a quem esta coletânea representa também uma homenagem, trouxe um grande desafio à nova coordenação, embora não suficiente para esmorecer o ânimo do grupo, que discutiu longamente a temática dos artigos aqui apresentados. Porém

o livro não aconteceria sem a presença de tantos colegas especialistas de outros centros e universidades, que aceitaram enriquecer esta coletânea com suas contribuições.

Entrementes alguns acontecimentos recentes impactaram o Mercosul, o que nos obriga a uma breve análise sobre o golpe político que destituiu da Presidência da República do Paraguai o ex-bispo Fernando Lugo, em 22 de junho de 2012. Nessa data, em votação relâmpago, o Senado da República decretou, por 39 votos contra 4 apenas, o *impeachment* do presidente. O golpe foi justificado diante da gravidade dos conflitos agrários envolvendo trabalhadores e camponeses sem-terra e os chamados “brasiguaios”, brasileiros detentores de verdadeiros latifúndios agrossojeiros no país, muitos dos quais haviam migrado para o Paraguai após haverem perdido suas antigas propriedades por ocasião da inundação da grande barragem hidrelétrica de Itaipu, no final dos anos 1970. Os conflitos provocaram mortes a envolver membros de sem-terra e da polícia paraguaia, que garantia a segurança das pessoas e as propriedades de brasileiros. A situação era grave e o presidente Lugo foi acusado pelas forças de direita de seu país por facilitar a atuação do movimento dos sem-terra. Diante da urgência da adoção de uma reforma agrária (seu compromisso maior na campanha presidencial de 2008), a crise reacendia as demandas de promessas não cumpridas feitas aos camponeses paraguaios.

Confirmada a destituição do presidente, assumiu o governo da República o vice-presidente Federico Franco, do Partido Liberal, antigo aliado da Frente Ampla “Aliança Patriótica para a Mudança” (APM) e que ajudara a eleger o presidente Fernando Lugo. Apenas dois dias após o golpe, o novo ministro do Interior, Carmelo Caballero, responsável pela condução da política interna no país, apressava-se em assegurar à imprensa ser uma das prioridades do novo presidente, Federico Franco, solucionar o problema de segurança das propriedades dos brasileiros, reivindicadas pelos sem-terra paraguaios: “A segurança deles [brasileiros] está não só garantida por palavras,

mas por ações. Estamos retomando o controle da ordem interna para reduzir as ameaças de insegurança” (*Valor Econômico*, São Paulo, 24/6/2012).

Sem embargo, acontecimentos desse tipo representam enorme risco para as democracias do continente e, no caso do Mercosul, ressaltam as fragilidades e interesses assimétricos do Bloco. Apesar do imediato repúdio externado pelos governos dos países-membros do Mercosul e da Unasul, decretando a provisória suspensão do Paraguai, o anúncio das próximas eleições presidenciais, confirmadas para abril de 2013, ameniza os acontecimentos e ressalta a ausência de um artigo específico sobre o Paraguai nesta coletânea. De mesmo, a entrada definitiva da Venezuela como país-membro do Mercosul, aprovada em reunião extraordinária de Cúpula dos Presidentes, reunidos em Brasília, em 31 de julho de 2012, e a nova rejeição, pelo Senado do Paraguai, de ratificação da entrada da Venezuela no Bloco, reabre as incertezas sobre o futuro.

O golpe de Estado no Paraguai e a controvertida atuação do Senado desse país reacendem antigas controvérsias sobre legitimidade e o futuro da institucionalidade e viabilidade política do Bloco. Essas são as razões pelas quais decidimos inserir na coletânea o texto “Tríplice Fronteira Paraguaia: Contrabando e Preconceito”, de autoria de Paulo Resende de Almeida, inédito e ainda atual.

Bilíngue, o livro reúne as contribuições interdisciplinares nas áreas das ciências sociais e humanas, distribuídas em 27 capítulos, acrescido do capítulo “Tríplice Fronteira Paraguaia”. O livro problematiza as dimensões geopolíticas, econômicas, sociológicas e institucionais da integração e busca contribuir ao debate de instigantes dimensões.

*Regina Maria A. F. Gadelha*





# SUMÁRIO

---

## **PARTE I - Mercosul: as dimensões institucionais**

- 1  
Nova Europa e Mercosul: dissonâncias e convergências ..... 15  
*Paulo-Edgar de Almeida Resende*
- 2  
O Brasil e os ideais de integração americana no século XIX.....27  
*Daniel Rei Coronato*
- 3  
Mercosul e União Europeia: experiências interregionais .....51  
*Thiago Babo*
- 4  
Desafíos en la construcción de la Unión de Naciones  
de Suramérica .....69  
*Alberto Rocha Valencia*  
*Daniel Efrén Morales Ruvalcaba*
- 5  
¿Mercosur frente a la Unasur? ..... 119  
*Alberto J. Sosa*

6

Brasil e Mercosul: a integração regional  
como elemento estratégico ..... 151

*José Alexandre Altahyde Hage*

7

O bicameralismo e as bancadas regionais no processo  
político do Mercosul e no debate Alca (1989-2011) ..... 179

*Marcelo Costa Ferreira*

8

O Mercosul e seu Parlamento: uma análise  
sobre a evolução do projeto de integração..... 197

*Tullo Vigevani*

*Haroldo Ramanzini Júnior*

## **PARTE II – Mercosul: as dimensões políticas**

9

Os desafios da construção de uma agenda social:  
assimetrias e políticas externas no Mercosul.....237

*Nair A. Fonseca Gadelha*

10

Aspectos econômicos e sociais da cooperação  
institucionalizada no Mercosul.....277

*Joaquim Carlos Racy*

*Maurício Loboda Fronzaglia*

*Álvaro Alves de Moura Junior*

11

Mercosul e a agenda internacional  
para os direitos humanos .....303

*Dimas Pereira Duarte Júnior*

*Cristiano Augusto Batista Tristão Dias*

12

Rede Mercocidades na cooperação descentralizada:  
limites e potencialidades .....331

*Fabiana Rita Dessotti Pinto*

**13**

Trânsito de trabalhadores e migrações: um estudo comparativo entre Mercosul e a União Europeia.....359

*João Carlos Jarochinski Silva*

*Camila Vicenci Fernandes*

**14**

A tríplice fronteira paraguaia: contrabando e preconceito .....385

*Paulo-Edgar de Almeida Resende*

**PARTE III – Mercosul: as dimensões econômicas**

**15**

Mercosul e Alba: caminhos da integração da América Latina ..... 395

*Regina Maria A. F. Gadelha*

**16**

Actualización conceptual sobre la integración latinoamericana ... 419

*Sergio Abreu*

**17**

Cooperação macroeconômica e integração econômica regional na América Latina: realidade ou utopia?.....441

*Márcio Bobik Braga*

**18**

Los cambios demográficos en los países del Mercosur. Retos para el proceso de integración .....465

*Katarzyna Dembicz*

**19**

Perspectivas do Mercosul.....477

*Alexis Toríbio Dantas*

*Maria Teresa Toríbio Brittes Lemos*

**20**

Moeda única do Mercosul: realidade ou utopia? .....485

*Claudemir Galvani*

<b>21</b>	
Financiamento do desenvolvimento econômico do Mercosul: o caso da economia brasileira.....	499
<i>Antônio Corrêa de Lacerda</i> <i>Alexandre da Silva de Oliveira</i>	
<b>22</b>	
Os desafios da política cambial.....	523
<i>James Hiroshi Habe</i> <i>Paulo Vitor Sanches Lira</i>	
<b>23</b>	
Mercosul: o desafio logístico 20 anos depois.....	543
<i>Félix Alfredo Larrañaga</i>	
<b>24</b>	
A importância estratégica da Venezuela no Mercosul .....	573
<i>Luciano Wexell Severo</i>	
<b>PARTE IV - Da integração que queremos ao futuro do Mercosul</b>	
<b>25</b>	
El Mercosur y las políticas exteriores de sus socios: cambios y desafíos a 20 años .....	609
<i>Raúl Bernal-Meza</i>	
<b>26</b>	
Do sonho do Mercosul à realização da Unasul .....	661
<i>Darc Costa</i>	
<b>27</b>	
Articulações latino-americanas: novos desafios .....	683
<i>Ladislau Dowbor</i>	
<b>28</b>	
Integração regional sul-americana e na América Latina: projetos viáveis?.....	727
<i>Luiz Eduardo W. Wanderley</i>	
<b>OS AUTORES.....</b>	<b>757</b>

## CAPÍTULO 27

# Articulações latino-americanas: novos desafios<sup>1</sup>

---

*Ladislau Dowbor*

*O fato da educação e dos cuidados da saúde serem também produtivos ao elevar o crescimento econômico reforça o argumento de se colocar maior ênfase nestes arranjos sociais nas economias pobres, sem ter de esperar se “tornar rico primeiro”.*

Amartya Sen (1999)<sup>2</sup>

As articulações latino-americanas pouco sentido farão enquanto não constituírem um esforço conjunto para enfrentar seus problemas centrais. A característica que hoje distingue a América Latina do resto do mundo é a desigualdade. A economia, a estrutura e funcionamento do Estado, o desenho das cidades, o perfil de produção, o acesso aos serviços básicos, a própria cultura estão profundamente marcados por

1. Artigo parcialmente baseado em pesquisa realizada para o Ipea, 2011.
2. *“The fact that education and health care are also productive in raising economic growth adds to the argument for putting major emphasis on these social arrangements in poor economies, without having to wait for ‘getting rich’ first.”* (Amartya Sen, *Development as Freedom*. 1999. p. 49, itálicos do autor).

esse crescimento deformado que funciona basicamente para um terço privilegiado da população. Um segundo traço crítico, e nesse caso mais generalizado no planeta, é o caráter predatório da exploração dos recursos naturais, provocando tanto a destruição das florestas como o esgotamento dos solos, a contaminação da água, a poluição das costas e a venda dos recursos minerais em ritmo insustentável.

Essas duas características marcantes sempre foram apresentadas pelos que delas tiram vantagens, ao longo dos embates teóricos sobre o desenvolvimento da região, como positivas. A concentração de renda, com seus diversos mecanismos, levaria ao enriquecimento dos que investem, gerando, portanto, emprego e renda para os demais. Era a visão do *trickling down*, simplificada entre nós com o conceito do bolo que tem de crescer antes de ser distribuído. E a elevação dos salários e dos direitos sociais levaria a maiores custos para os empregadores e, portanto, prejudicaria o emprego. Simetricamente, as preocupações ambientais gerariam encargos adicionais para os investidores, dificultando o processo de expansão da economia: a responsabilidade ambiental era apresentada como entrave ao crescimento e a irresponsabilidade como fator de progresso.

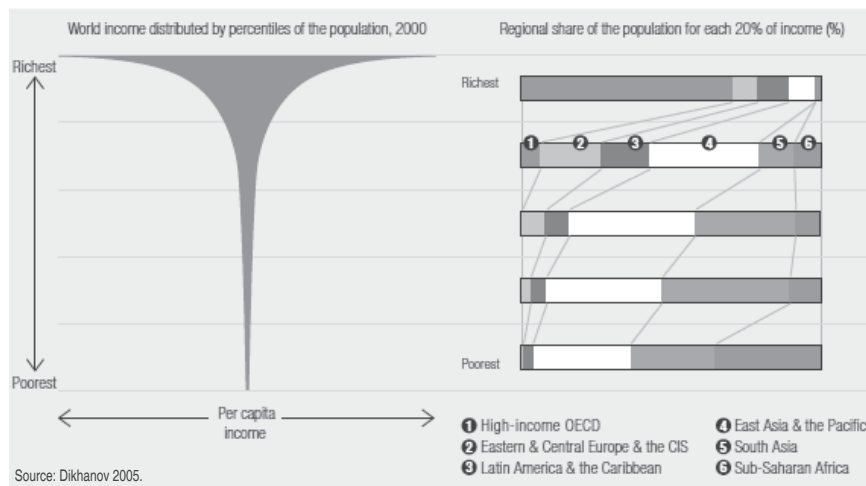
Essas visões simplistas dos processos econômicos e sociais sobrevivem não por alguma solidez teórica, mas por responder aos interesses das oligarquias nacionais e do sistema internacional a elas ligado. A construção dos novos rumos na América Latina, na última década, tem demonstrado que a ampliação das políticas sociais dinamiza a economia pela base, e que as demandas ambientais podem constituir um poderoso vetor de introdução de tecnologias modernas e de uso inteligente dos recursos. Uma nova onda de políticas inclusivas e sustentáveis, ainda que incipiente, traz, assim, em seu bojo a refutação de teorias que se apoiaram mais no oportunismo político do que em fatos, mais em complexidades matemáticas do que em solidez científica. E mais: a opção pelo desenvolvimento inclusivo e sustentável pode constituir-se na grande alavanca de um salto da América do Sul para formas inovadoras de gestão econômica e social.

## Contexto internacional: um outro patamar

As novas tecnologias permitem, entre outros, conhecer a realidade. Hoje, a fronteira estatística do planeta foi atingida, sabemos o que acontece. As incertezas subsistem, sem dúvida, pois, no mundo das grandes cifras, trabalha-se com probabilidades mais do que com dados fechados. No entanto, os grandes processos, ou macro-tendências (*megatrends*), estão claros. Temos sete bilhões de habitantes no planeta, com um aumento anual da ordem de 75 milhões de pessoas, um grande país como o Egito a cada ano, e todos querendo consumir mais, pois a maioria nasce em condições de pobreza. O esgotamento da vida nos mares pela pesca oceânica industrial, viabilizada pelas tecnologias modernas, mostra a que ponto se está longe de aprender a utilizá-las de maneira responsável. A liquidação das florestas, hoje, avança mais rápido com a motosserra, o trator de esteira, a pressão crescente da demanda dos países ricos que pararam de devastar as suas e aproveitam as dos outros. Um terço do planeta está nas zonas de semiárido, com dois bilhões de habitantes que enfrentam os efeitos conjugados do aquecimento global, da perda de cobertura florestal e da conseqüente erosão que levam à perda de cerca de 70 mil km<sup>2</sup> quadrados de solo por ano.

A contaminação generalizada da água doce pela intensificação do uso dos insumos químicos na agricultura e o despejo não tratado tanto de efluentes industriais como de esgotos urbanos geram por sua vez a contaminação de golfos e mares internos desde o Báltico e o Mediterrâneo até o golfo do México. Os lençóis freáticos de água, reservas estratégicas do planeta que se acumulam em ritmo multissecular, além de sofrerem a contaminação química gerada pelo agronegócio, estão sendo esgotados com modernas bombas de profundidade, permitindo melhores colheitas hoje, à custa das gerações futuras. O próprio petróleo, energia líquida que tanto contribui para nosso crescimento em todas as áreas, do automóvel ao avião e à sacola plástica, está sendo esgotado em ritmo acelerado. O conjunto das tendências, desde a pressão demográfica até a intensidade de uso dos combustíveis

fósseis, está levando ao aquecimento global, exigindo uma reformulação profunda das formas de regulação das atividades econômicas. O vale-tudo econômico e social, curiosamente qualificado de *mecanismos de mercado*, está atingindo seus limites.



Fonte: United Nations (2005a, p. 37).

### Figura I – Where the money is

No plano social, não andamos melhor. Segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 2005, a renda no planeta seria de US\$ 5.533 por pessoa, permitindo vida digna e confortável para todos. Na *taça de champanhe* acima, no entanto, constatamos que,

na parte de cima, onde a taça é mais larga, os 20% mais ricos da população detêm três quartos da renda mundial. Na parte mais baixa do gargalo, onde a taça é mais estreita, os 40% mais pobres detêm 5% da renda mundial, e os 20% mais pobres detêm apenas 1,5%. Os 40% mais pobres correspondem aproximadamente aos 2 bilhões de pessoas que vivem com menos de \$ 2 dólares por dia.

A América Latina ocupa um lugar de destaque: “A distribuição global de renda também mostra o grau extraordinariamente elevado de desigualdade na América Latina”.



O mais grave é que as distâncias se aprofundam: o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 2010 constata que,

de 1970 a 2010 a renda *per capita* nos países desenvolvidos aumentou de 2,3% ao ano na média, comparados com 1,5% para os países em desenvolvimento. Em 1970 a renda média de um país no quarto superior da distribuição da renda mundial era 23 vezes a de um país no quarto inferior. Em 2010 já era 29 vezes maior. Durante os últimos 20 anos, a distância entre países desenvolvidos e em desenvolvimento continuou a aumentar [...]. (United Nations, 2010, p. 42)

Os impactos da desigualdade no mundo são avassaladores, com cerca de 10 milhões de crianças que morrem anualmente de causas ridículas, um bilhão de pessoas que passam fome, meio milhão de mães que morrem anualmente no parto, e assim por diante. É uma tragédia planetária silenciosa, que ultrapassa o volume de mortes que se viu na Segunda Guerra Mundial. De AIDS já morreram 25 milhões, enquanto as empresas discutem o valor das patentes. É a situação que impera neste planeta que, no entanto, tem os recursos, as tecnologias, os conhecimentos e a capacidade de organização para resolver seus dramas. Não há como não assumir a dimensão moral da indiferença, nem como justificar os que se opõem aos processos redistributivos e de inclusão em nome de sua liberdade de concentrar fortunas. Os 300 bilhões de dólares necessários para resolver o principal drama, o de um bilhão de miseráveis, representam um montante ridículo diante dos recursos apropriados por especuladores financeiros, e 2% apenas da renda anual dos 10% mais ricos do planeta.<sup>3</sup>

A desigualdade e os dramas ambientais são sinérgicos. A concentração de renda no topo da pirâmide social levou os privilegiados do planeta a desenvolver um estilo de vida e um nível de consumo

3. *“Measured in 2000 purchasing power parity terms, the cost of ending extreme poverty – the amount needed to lift 1 billion people above the \$1 a day poverty line - is \$300 billion. Expressed in absolute terms, this sounds like a large amount. But it is equivalent to less than 2% of the income of the richest 10% of the world’s population”* (United Nations, 2005b, p. 38).

viáveis apenas para minorias. O resto do mundo quer hoje ter acesso a esse estilo de vida, apresentado incessantemente em filmes e na publicidade como condição básica de sucesso. Já se sabe que seriam necessários outros quatro planetas para o mundo reproduzir o estilo de vida norte-americano. Essa é a dimensão do impasse gerado. Qualquer pretensão à legitimidade de tal sistema só pode se basear em desinformação ou má fé.

A crise de 2008, em que pese seu impacto planetário, foi numa primeira etapa absorvida pelo sistema, ao se compensar as fortunas perdidas pelos especuladores com dinheiro público. Numa segunda etapa, no entanto, o déficit público gerado deve ser absorvido pela população, sob forma das mais diversas reduções de aposentadorias, direitos sociais, serviços públicos. Aplicada em particular na Europa e nos Estados Unidos, essa política restringe a capacidade de compra da população, trava o crescimento econômico, o que por sua vez reduz as receitas dos Estados e sua capacidade de reduzir o déficit, reproduzindo o impasse.

Os banqueiros não deixam de investir por falta de liquidez, mas por falta de oportunidade. De posse dos recursos transferidos pelo Estado, não investem no fomento econômico, pois veem as atividades estagnadas e buscam novas atividades especulativas, em particular nas economias emergentes. Grandes volumes de recursos especulativos, assim restaurados, foram reorientados para a compra de grãos, elevando seu preço, e aumentando, em um ano, em 100 milhões o número de pessoas que passam fome no planeta. Outros recursos estão sendo direcionados para a compra especulativa de terras, aos milhões de hectares, tanto na Europa do Leste como no cerrado brasileiro e outras regiões. Em vez de provocar medidas corretivas, a crise intensificou os processos de desigualdade e fragilizou, em nome das políticas anticíclicas, os investimentos de caráter ambiental.

De certa maneira, por importante que seja em si, a crise financeira tornou-se uma catalisadora de consciências. Gradualmente, e nos mais diversos meios, as pessoas estão começando a se dar conta de que a incapacidade de gestão sistêmica no planeta está gerando um conjunto

de processos críticos que convergem. Na linha do *slow motion catastrophe*, catástrofe em câmara lenta, estamos assistindo à crise energética, à crise alimentar, à crise climática, ao caos financeiro, à desigualdade explosiva, aos muros ridículos que se erguem em diversas partes do planeta, para se proteger dos pobres nas fronteiras, e cada vez mais frequentemente em condomínios eletrificados nas cidades. As simplificações ideológicas que herdamos do século passado perdem cada vez mais sentido, diante da dimensão dos desafios. Confiar as dinâmicas complexas das economias modernas a uma mão invisível – muitos já dizem *inexistente* – ou a um Estado central, todo poderoso, remete-nos ao passado das grandes simplificações, alimenta emoções políticas e discursos ideológicos, mas não traz respostas.

Há novos rumos em construção, resgates de bom senso para responder às prioridades críticas. As medidas propostas são cada vez mais pragmáticas. Trabalhos de Amartya Sen, em que a economia volta a seu papel a serviço da sociedade e não o contrário, ou de Lester Brown, elencando as propostas em que o social e o ambiental se reencontram ou, ainda, da OIT sobre a inclusão através do emprego digno, fazem parte de uma nova geração de estudos centrados nos resultados a alcançar, na ética dos processos, no aproveitamento das experiências que funcionam. Estamos, na realidade, enfrentando uma crise sistêmica, resultado de várias crises estruturais que convergem. O *homo sapiens*, diante de suas múltiplas criações, está enfrentando uma crise de civilização. E como é nova, estamos como escreve Ignacy Sachs, “condenados a inventar”.

### **A busca de novos equilíbrios: o desenvolvimento *hacia adentro***

Se há uma nova política econômica na América Latina, ainda que em esboço, seu traço principal é a busca da inclusão da imensa massa da população até agora fora do chamado *circuito superior* da economia, na terminologia de Milton Santos. É a dimensão latino-americana do

que o Banco Mundial chama de população “sem acesso aos benefícios da globalização”, cerca de 4 bilhões de pessoas no planeta.<sup>4</sup> Numa terminologia mais prosaica, são os pobres.

No drama social mundial, inclusive com fortes retrocessos nos Estados Unidos, onde a desigualdade aumenta de forma acelerada, a América Latina, surpreendentemente, aponta rumos.

Desde os anos 1980, a desigualdade de renda aumentou em muito mais países do que onde se reduziu [...] A América Latina e o Caribe constituem uma exceção recente importante: durante longo tempo a região com as maiores disparidades de renda e de propriedade, progressos recentes importantes levaram a gastos públicos progressivos e a políticas sociais direcionadas. (United Nations, 2010, p. 6)

Essa inflexão nas políticas latino-americanas está no centro do presente estudo.

O denominador comum das transformações desta década é a ampliação do consumo de massa. A visão enfrenta fortes resistências, com todos os preconceitos herdados, mas no conjunto os efeitos multiplicadores estão se verificando, e o processo se ampliou com a geração de governantes progressistas eleitos na região. A visão de bom senso é de que o principal desafio, a exclusão econômica e social de mais da metade da população, pode constituir uma oportunidade, um novo horizonte de expansão no mercado interno, favorecendo, assim, não só os pobres, mas o conjunto do aparelho produtivo. A crescente pressão da base da pirâmide social por melhores condições de vida, articulada com a determinação dos governos de promover as mudanças, gerou um círculo virtuoso em que o econômico, o social e o ambiental encontraram seu campo comum.

Os avanços sociais sempre foram apresentados como custos, que onerariam os setores produtivos. As políticas foram tradicionalmente baseadas na visão de que a ampliação da competitividade da empresa

4. World Bank/IFC. *The Next 4 Billion* (2011); estamos falando de dois terços da população mundial.

passa pela redução de seus custos. Isso tem duas vertentes. Enquanto a redução dos custos pela racionalização do uso dos insumos e pelo aproveitamento das novas tecnologias produtivas e organizacionais é essencial, pelo avanço de produtividade que permite, a redução de custos pelo lado da mão de obra reduz o mercado consumidor em seu conjunto, e tende a ter o efeito inverso. Ao reduzir o mercado consumidor, limita a escala de produção, e mantém a economia na chamada *base estreita*, de produzir pouco, para poucos, e com preços elevados, que é a tradição latino-americana. E poupa as empresas mais atrasadas de investirem na modernização: a mão de obra é barata.

É importante lembrar que faz todo sentido, para uma empresa individual, achar que com menos direitos sociais ou menores salários poderia reduzir seus custos, tornando-se inclusive mais competitiva em relação a seus concorrentes. Mas a aplicação dessa visão ao conjunto das empresas resulta em estagnação para todos. Em termos práticos, o que faz sentido no plano microeconômico torna-se assim um entrave em termos mais amplos, no plano macroeconômico. As políticas redistributivas aplicadas de forma generalizada, atingindo, portanto, o conjunto das unidades empresariais, geram também mercados mais amplos para todos, reduzindo custos unitários de produção pelas economias de escala, o que por sua vez permite a expansão do consumo de massa, criando gradualmente um círculo virtuoso de crescimento.

Se sustentada por mais tempo, essa política passa a pressionar a capacidade produtiva, estimulando investimentos, que por sua vez geram mais empregos e maior consumo. A expansão simultânea da demanda e da capacidade produtiva promove desenvolvimento sem as pressões inflacionárias de surtos distributivos momentâneos. A espiral de crescimento passa a ser equilibrada. E a verdade é que os setores que estagnam em termos salariais e de direitos sociais também tendem a se acomodar em termos de inovação, em geral, e afundam no próprio atraso.

Essa visão dificilmente convence com explicações teóricas apenas. No entanto, a constatação, particularmente visível no caso do

Brasil, de que funciona quando aplicada de maneira sustentada, e que viabiliza os negócios de cada um, convence muita gente. Resultados palpáveis constituem o melhor argumento. De certa forma, a região encontra seu rumo ao transformar seu maior desafio, a pobreza, e a falta de capacidade de compra que a acompanha em vetores de expansão do conjunto da economia. A distribuição, ao estimular a demanda, é que faz crescer o bolo.<sup>5</sup>

Uma segunda mudança, também ditada pelo bom senso, encontra-se na ampliação das políticas sociais em geral, envolvendo a educação, a saúde, a formação profissional, o acesso à cultura e à internet, à habitação mais digna. Aqui também está se invertendo uma visão tradicional. A herança teórica, das simplificações neoliberais, é de que quem produz bens e serviços, portanto o setor produtivo privado, gera riqueza. Ao pagar impostos sobre o produto gerado, viabiliza as políticas sociais, que representariam um custo. Deveríamos, portanto, nessa visão, maximizar os interesses dos produtores, o setor privado, e moderar as dimensões do Estado, o gastador.

A realidade é diferente. Quando uma empresa contrata um jovem engenheiro de 25 anos, recebe uma pessoa formada, o que representa um ativo formidável, que custou anos de cuidados, de formação, de acesso à cultura geral, de sacrifícios familiares, de uso de infraestruturas públicas as mais diversas, de aproveitamento do nível tecnológico geral desenvolvido na sociedade. As políticas sociais não constituem custos, são investimentos nas pessoas. E com a atual evolução para uma sociedade cada vez mais intensiva em conhecimento, investir nas pessoas é o que mais rende. O capital humano acumulado tende a se tornar o maior acervo de um país. A compreensão de que os processos

5. Um estudo do Ipea comprova essa visão, ao analisar a “causalidade econômica” gerada pelas políticas sociais. Assim, o aumento de 1% do PIB em investimentos na educação gera um impacto de 1,85% como multiplicador do PIB, e de 1,67% na renda das famílias. O Programa Bolsa Família gera um multiplicador do PIB de 1,44%, e um multiplicador de 2,25% de renda das famílias. O pagamento de juros sobre a dívida pública, em contrapartida, gera um impacto negativo, de 0,71% para o PIB. (Ipea, 2011, ver em particular a tabela na p. 11).

produtivos de bens e serviços e as políticas sociais em geral são como a mão e a luva no conjunto da dinâmica do desenvolvimento, um financiando o outro, sendo todos ao mesmo tempo custo e produto, aponta para uma visão equilibrada e renovada das dinâmicas econômicas.

Sen resume bem o argumento:

Esta abordagem contrária - e na verdade abala - a crença tão dominante em muitos círculos políticos de que o "desenvolvimento humano" (como frequentemente é chamado o processo de expansão da educação, dos serviços de saúde e de outras condições da vida humana) é realmente um tipo de luxo que apenas os países mais ricos podem se dar. Talvez o impacto mais importante do tipo de êxito alcançado pelas economias do Leste Asiático, a começar do Japão, seja ter solapado totalmente este preconceito tácito. Essas economias buscaram comparativamente mais cedo a expansão em massa da educação e, mais tarde, também dos serviços de saúde, e o fizeram, em muitos casos, *antes* de romper os grilhões da pobreza generalizada. E colheram o que semearam. (Sen, 1999, p. 58)

Um terceiro elemento-chave é a política ambiental. A visão tradicional amplamente disseminada apresenta as exigências da sustentabilidade como um freio à economia, empecilho aos investimentos, entrave aos empregos, fator de custos empresariais mais elevados. Trata-se aqui simplesmente de uma conta errada, e já amplamente discutida em nível internacional, com a refutação do argumento da externalidade. Fazer o pré-tratamento de emissões na empresa, quando os resíduos estão concentrados, é muito mais barato do que arcar depois com rios e lençóis freáticos poluídos, doenças respiratórias e perda de qualidade de vida. Para a empresa ou uma administração local, sai realmente mais barato jogar os dejetos no rio, mas o custo para a sociedade é incomparavelmente mais elevado.

Desmatar a Amazônia gera emprego durante um tempo, mas não o mantém, a não ser com a progressão absurda da destruição. Aprofundar os investimentos em saneamento básico, em contrapartida, gera empregos, reduz custos de saúde e aumenta a produtividade sistêmica. Investir em tecnologias limpas tende a promover os setores que serão mais dinâmicos no futuro e melhora a competitividade

internacional. E ao tratar de maneira sustentável os recursos naturais, capitaliza-se o país para as gerações futuras em vez de descapitalizá-lo. Fator igualmente importante, na economia global moderna, uma política coerente em termos ambientais gera credibilidade e respeito nos planos interno e internacional, o que por sua vez abre mercados. A verdade é que a política ambiental ganhou nesses anos outra estatura e se incorpora na nova política econômica que se desenhou no país.

Um argumento curioso tem surgido relativamente à ameaça ambiental que representaria o consumo maior dos pobres. Se todos os pobres tiverem carros, como ficará o planeta? O argumento é naturalmente bastante sem vergonha, na linha de quem subiu na vida e puxa a escada. A realidade é que o carro pode não ser um problema se generalizarmos o carro elétrico e híbrido, e se dotarmos as nossas cidades de infraestruturas de transporte coletivo e de espaços alternativos de transporte. O catastrófico é milhões de pessoas saírem individualmente nos seus carros, no mesmo horário, nos mesmos trajetos cotidianos vinculados ao trabalho e ao estudo, quando isso pode ser resolvido por transporte de massa, mais rápido, confortável e barato. É uma questão de organização social e não de consumo.

A realidade é que o consumo básico dos pobres não se limita ao carro, envolve consumo coletivo como acesso ao saneamento e à água limpa, a serviços decentes de saúde, a condições dignas de moradia, à educação, à banda larga e sistemas de comunicação, todos fatores de aumento de produtividade e de redução de impactos ambientais. Não basta pensar no volume de consumo, é essencial considerar o perfil de consumo que está se ampliando e que deve ser promovido, inclusive com forte participação do fornecimento de serviços públicos.

Um quarto eixo de política econômica encontra-se no resgate da capacidade de planejamento das infraestruturas do país. Boas infraestruturas, ao baratearem o acesso ao transporte, comunicações, energia, água e saneamento, geram economias externas para todos e elevam a produtividade sistêmica do território. O custo tonelada/quilômetro do transporte rodoviário de mercadorias é proibitivo, pois transportar soja e outros produtos de relação valor/peso relativamente baixo,



em grandes distâncias, por caminhão, gera sobre custos para todos os produtores. O resgate do transporte ferroviário, a reconstituição da capacidade de estaleiros navais e de transporte de cabotagem, a priorização do transporte coletivo nas metrópoles, o barateamento do acesso a serviços de telecomunicações e de internet banda larga, a busca da produtividade na distribuição e o uso de água e em particular no destino dos esgotos, o reforço das fontes renováveis na matriz energética, conforma uma visão que pode abrir um imenso caminho de avanço para o conjunto das atividades econômicas, uma nova locomotiva e não um entrave.

O planejamento e a forte presença do Estado são aqui essenciais. As infraestruturas constituem grandes redes que articulam o território. Constituem nesse sentido um dos principais vetores de redução dos desequilíbrios regionais de cada país. A integração desses sistemas no nível da América do Sul, por sua vez – em particular nos transportes, energia e telecomunicações – será um vetor importante de melhoria da produtividade sistêmica de todo o subcontinente. Precisam, por exemplo, ser ampliadas nas regiões mais pobres, para dinamizar e atrair novas atividades, e são políticas públicas que podem arcar com esse tipo de investimentos de longo prazo justamente nas regiões onde não geram lucros imediatos. Como as desigualdades regionais constituem uma dimensão muito importante da desigualdade em geral, esse tipo de intervenção se torna essencial. Isso envolve planejamento, visão sistêmica e de longo prazo. As metrópoles estão se paralisando por excesso de meios de transporte individual e insuficiência de planejamento, e a intervenção planejada, como se constata, por exemplo, na experiência *Bogotá Como Vamos*, muda a realidade. O resgate dessa visão e a dinamização de investimentos coerentes com as necessidades do território constituem um trunfo para o desenvolvimento.<sup>6</sup>

6. “Para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial.” (Cepal, 2010d, p. 131)

Assim, políticas distributivas, ancoradas numa visão de justiça social e de racionalidade econômica, a ampliação dos investimentos nas pessoas, por meio das políticas sociais focalizadas, a gradual incorporação das dimensões da sustentabilidade ambiental no conjunto dos processos decisórios de impacto econômico, e a dinâmica de investimentos de infraestruturas, que tanto reduzem os custos através das economias externas como melhoram a competitividade internacional e reduzem as disparidades territoriais, conformam um modelo que, em clima democrático e de paz social, está abrindo novos caminhos. Ter um modelo que não apenas faz sentido teórico, mas funciona, e convence grande parte dos atores econômicos e sociais, é um trunfo importante. E diante do descalabro gerado pelas políticas tradicionais, essa visão de bom senso, que mostra que fazer o bem para as pessoas e a natureza faz bem para a economia, abre novas perspectivas. Em particular, reduz-se a profunda distância entre os interesses econômicos e a ética de uma vida decente para todos.

Dizer que essa visão constitui um consenso na América Latina seria evidentemente um exagero; tem-se constatado reações violentas por parte das oligarquias tradicionais, articuladas com setores de corporações transnacionais. Mas é verdade, sim, que muitas iniciativas apontam nessa direção, com inevitáveis avanços e recuos, e com diferentes ritmos segundo os equilíbrios políticos dos diversos países. Na sequência, examinaremos, como os diversos países da região se situam nessa construção de novos rumos.

### **Políticas sociais como dinâmica estruturadora do conjunto da economia**

O quadro abaixo é muito rico em termos de visualização de como a desigualdade se manifesta. Os países foram agrupados por nível de renda:

**Quadro I – América Latina (grupo de países):**  
Indicadores seleccionados de bienestar<sup>a</sup>

	<b>GRUPO I</b> Argentina, Brasil Chile, Costa, Rica, Panamá Uruguay	<b>GRUPO II</b> Colombia, México Venezuela (República Bolivariana de)	<b>GRUPO III</b> Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador El Salvador; Guatemala Honduras, Nicaragua, Paraguay, Peru, Rep. Dominicana	<b>América Latina</b>
PIB per cápita 2008 (dólares de 2000)	6.601	5.320	1.975	4.074
Tasa de dependencia demográfica 2005/2010 <sup>b</sup>	52,9	54,8	68,3	60,9
Población pobre alrededor de 2008 (%)	19,7	35,1	52,1	38,4
Población indigente alrededor de 2008 (%)	6,7	14,7	26,8	18,1
Ocupados en el sector informal alrededor de 2008 (% total de ocupados)	41,6	55,3	65,3	55,7
Carga tributaria incluyendo contribuciones sociales, 2007/2008 (porcentajes del PIB) <sup>c</sup>	24,8	13,7	16,4	18,7
Gasto público social per cápita 2010/2008 (dólares de 2000)	1.209	619	181	597
Gasto público social 2007/2008 (porcentajes del PIB)	18,6	11,8	10,2	13,3
Cobertura de pensiones a jubilados (en porcentajes), áreas urbanas	64,4	26,6	14,1	33,0
Porcentaje que declara gasto bolsillo para atención de salud	23,3	35,1	72,1	49,7

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Promedios simples de los países.

<sup>b</sup> La relación de dependencia equivale a la población de 0 a 14 años más la población de 65 años y más sobre la población de 15 a 64 años multiplicado por 100

<sup>c</sup> En la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile y Costa Rica las cifras corresponden al gobierno general; en los demás casos se refieren al gobierno central.

**Fonte:** Cepal (2010, p. 203).

Constatamos que a relação entre idade produtiva e idade dependente é mais desfavorável aos mais pobres. As taxas de pobreza variam de 19,7% a 52,1% para uma média latino-americana de 38,4%, e a mesma amplitude se verifica para a indigência que varia de 6,7% a 26,8%. Como ordem de grandeza, podemos trabalhar com a situação geral de 40% de pobres e 20% de indigentes na região. A informalidade continua extremamente elevada em todos os países, variando

de 41,6% para o grupo mais rico a 65,3% para os mais pobres, com uma média latino-americana de 55,7%. Com isso a subutilização da força de trabalho se torna um vetor-chave do relativo atraso econômico da região.

No plano dos instrumentos corretivos, os recursos públicos são bastante limitados, com uma média de 18,7% do PIB na região, cifra que alcança 40% nos Estados Unidos, 50% na Europa e mais de 60% nos países nórdicos, onde as políticas sociais são as mais desenvolvidas. Com isso, o gasto público social *per capita*, além de muito baixo, é tanto mais baixo quanto o país mais dele precisa. A amplitude também é impressionante, com USD\$ 1.209 para o grupo de países mais ricos, e USD\$ 181 para os mais pobres. Em porcentagem do PIB, o gasto público social na América Latina é de 13,3%, quando só a saúde (incluindo o privado) nos Estados Unidos representa 17% do PIB.

As duas últimas cifras do quadro mostram igualmente a catastrófica vulnerabilidade dos mais pobres, com 33% apenas da população latino-americana com cobertura de aposentadoria, e um hiato profundo entre os 66,4% nos países mais ricos, e apenas 14,1% nos mais pobres. Quanto ao “gasto de bolso” para saúde, característica de ausência de cobertura social nessa área crítica, é impressionante a variação dos países relativamente mais ricos, com 23,3% dos gastos, enquanto nos países mais pobres esse tipo de gasto tipicamente regressivo (só os mais ricos têm como pagar) atinge 72,1%.

O fato de a América Latina, como um todo, cobrir praticamente a metade dos gastos com saúde em medicina comercial dá a medida do descalabro e aprofunda a clivagem entre a medicina curativa de luxo, para os ricos, e medicina pública pobre, para os pobres. É de se notar que os países hoje desenvolvidos evoluíram todos de forma generalizada para uma saúde pública, com exceção notória dos Estados Unidos, que apresentam o maior nível de gasto em saúde *per capita*, USD\$ 7.300 dólares, mas se situam em último lugar em termos de

eficiência de uso dos recursos de saúde entre os países desenvolvidos.<sup>7</sup> O que constatamos no quadro é que quanto mais pobre o país, maior a presença da indústria da doença. Como o setor privado funciona basicamente com saúde curativa-hospitalar e pouco com sistemas preventivos, é a produtividade sistêmica do setor que fica prejudicada.

A visão que emerge é sem dúvida a necessidade de se assegurar políticas redistributivas diretas como forma de paliar a urgências e situações críticas. A fome não espera. Mas é necessário também ampliar as políticas de prestação de serviços sociais e, sobretudo, entender que ambas devem se articular com políticas econômicas. E no subcontinente com tanta subutilização de mão de obra, quando há tanta coisa por fazer, a inclusão produtiva torna-se central. Resulta, assim, uma visão de políticas integradas que incluem o social e terminam por dinamizar a própria economia.

*Hay conciencia de que los programas sociales imprescindibles en un Continente donde 189 millones de personas están por debajo de la línea de la pobreza, y de profundas desigualdades, no resolverán solos el problema. Se imponen políticas económicas contra-cíclicas, y una articulación estrecha entre lo económico y lo social, que sigue siendo una materia pendiente en buena parte de la región. [...] En definitiva la acción social no es una dádiva hacia los más carenciados, sino una restitución de derechos. Una sociedad democrática está obligada a proporcionar a todos sus ciudadanos la posibilidad de una vida digna. [...] Es una muestra indicativa del gran potencial de aprendizaje mutuo, y concertación para la acción conjunta, que existe en la integración regional. (Fondo España-PNUD, 2009, p. 6)*

A formulação dessa visão na América Latina, que sempre separou, em termos de análise, as políticas econômicas e as políticas sociais, é sumamente importante. Tanto no Brasil como em outros países, as políticas distributivas continuam a ser apresentadas pelas

7. "The only way is up for the US healthcare. The nation has finished bottom of the pile in a survey of health provision in similarly developed countries. [...] The US showed the biggest room for improvement, even though it spent \$7290 per person on healthcare in 2007. The winners were the Netherlands, who achieved the best results despite spending just \$3837 per person." (New Scientist, 26 de junho de 2010, p. 4)

oligarquias como assistencialismo, e a fragilidade das políticas de prestação de serviços sociais como efeito natural da ineficiência do Estado. A economia, nessa nova visão, volta a ser mais um elemento de um processo amplo de desenvolvimento integrado.

*La mayoría de los países de la región ha mostrado avances considerables en materia de redes de seguridad social y promoción de la integración social. Este tipo de políticas han tenido el doble efecto de disminuir las condiciones estructurales y coyunturales de pobreza y marginalidad, y, paralelamente, consolidar la noción de que todo proceso de crecimiento económico debe necesariamente ir acompañado de políticas sociales inclusivas. (Ibid., p. 84)*

As políticas sociais passam, assim, a ser analisadas não apenas na sua eficiência específica, em termos de melhoria da saúde ou da promoção das pessoas, por exemplo, mas em seu impacto geral para as atividades econômicas. O erro que consiste em achar que a *produção* geraria riqueza, enquanto o social constituiria gasto, está se tornando claro. Consolida-se a visão de investimento social.

*Los recursos utilizados en la gestión social, más que gasto son una inversión cuyo impacto puede analizarse de tres maneras diferentes, pero complementarias: (i) El impacto social representa la variación en los indicadores sociales que justifican la implementación de acciones en cada función (salud, educación, entre otras.); se mide como el cambio que se presenta en la población objetivo entre la situación previa a la implementación de una determinada gestión social (ex ante) y la alcanzada como resultado de esta (ex post). (ii) El beneficio económico derivado del impacto social que generan los bienes y servicios transferidos a los hogares, cuantificados en términos del incremento de activos y del potencial productivo resultante. (iii) El impacto redistributivo, entendido como la valoración económica de los bienes y servicios que se transfieren a la población, que se mide como la incidencia que esa valoración tiene en el ingreso total de los hogares. Este permite identificar el grado de transferencia de recursos entre los hogares y dimensionar la progresividad o regresividad del gasto. En la región se requiere una mirada comprehensiva de estos impactos. Se conoce, relativamente bien, cuántos recursos invierten los Estados, pero las evaluaciones de impacto de los programas sociales y de las políticas aplicadas son todavía incipientes y poco sistemáticas. (Martinez e Collinao, 2009, p. 194)*

Em outra dimensão, o investimento social, ao tirar as pessoas da miséria e integrá-las na dinâmica econômica mais ampla, permite ultrapassar gradualmente o eterno dualismo que trava o desenvolvimento da região: bens pobres para pobres, saúde pobre para pobres e assim por diante. É o que o relatório da Cepal chama a *heterogeneidade estrutural*, que precisa ser enfrentada para gerar a “convergência produtiva”.<sup>8</sup>

*Las transferencias destinadas a la exclusión social y el desempleo, a la vivienda, la familia y los niños aumentan la eficacia macroeconómica en la medida en que favorecen la participación de la mujer, la inserción laboral de las personas excluidas y también el consumo privado. Esto coincide con uno de los principales mensajes que se ha querido transmitir en este trabajo, a saber, la necesidad de visualizar el gasto social pro bienestar desde una perspectiva de inversión social que contribuya a reducir la heterogeneidad estructural y avanzar hacia la convergencia productiva.* (Cepal, 2010d, p. 243)

Neste subcontinente historicamente assolado por oligarquias retrógradas sustentadas por interesses transnacionais, em que sempre se promoveu o desenvolvimento excludente, em que a própria modernidade se apresenta como acesso de minorias a um luxo ostensivo, trata-se realmente de uma virada histórica. Não pelos resultados, que ainda são extremamente tímidos, dada a profundidade da desigualdade herdada, mas pela reorientação das políticas.

Essa dimensão histórica da mudança das orientações na América Latina não escapa de analistas importantes da região. Celso Amorim vê nessa política comum de enfrentamento da desigualdade um eixo importante da própria integração latino-americana, ultrapassando a tradicional e limitada declaração de intenção das elites, e embasada na mudança social.

8. “En Cepal (1964) se postula que en esa época la heterogeneidad estructural de América Latina se manifestaba en los niveles diferentes de productividad de los ocupados en los distintos estratos productivos, lo que caracterizaba el funcionamiento económico de la región y además era el factor originario de la desigual distribución del ingreso.” (Infante e Sunkel, 2009, p. 138)

Kliksberg também vê as novas políticas na sua dimensão transformadora mais ampla, envolvendo a própria ética dos processos econômicos.

*En América Latina, hay hoy una sed de ética. Vastos sectores confluyen en la necesidad de superar la escisión entre ética y economía que caracterizó a las últimas décadas. Una economía orientada por la ética no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica para lograr que la paradoja de la pobreza en medio de la riqueza pueda realmente superarse y construir un desarrollo pujante, sustentable y equitativo.* (Kliksberg, 2009, p. 5)

Essa mesma busca de outros rumos, o prosaico *viver bem*, em que o social e o ambiental se encontram, é apresentada por Wallerstein ao analisar o emergente protagonismo dos movimentos indígenas na América Latina:

Os movimentos das nações indígenas procuram obter maior controle sobre seus próprios recursos e melhores arranjos não apenas com atores não nacionais – mas também com seus próprios governos. Em geral, afirmam que seu objetivo não é o crescimento econômico, mas ajustar-se à *Pacha Mama*, ou a mãe-terra. Sustentam que não perseguem ampliar o uso dos recursos naturais, mas empregá-los de modo mais saudável e em respeito ao equilíbrio ecológico. Buscam o *bien vivir*. (Wallerstein, 2010)

São novos rumos? Segundo De la Barra, “evidências hoje sugerem que o modelo de desenvolvimento com inequidade que prevaleceu nos anos passados está claramente exaurido na América Latina” (De La Barra, 2010, p. 648). A verdade é que novos caminhos estão sendo trilhados.

## Respostas à crise e agenda de longo prazo

Assim, a evolução da América Latina diante da crise se caracteriza pelo fato de que, com a eclosão dos problemas nos Estados Unidos, a região já vinha tomando medidas redistributivas no sentido amplo, ficando assim parcialmente preparada. No pior da



crise, intensificou as medidas, o que facilitou a transição. No entanto, o problema principal não é a crise de 2008. Por mais grave que essa seja, o principal é que a América Latina era e continua sendo a região mais desigual do planeta, com problemas estruturais absolutamente obscenos em termos de riqueza ostensiva e perdulária diante miséria do grosso da população.

Desse ponto de vista, a crise de certa forma apresentou uma oportunidade, a de transformar políticas anticíclicas características de uma conjuntura determinada em políticas estruturais, visões de Estado. Paradoxalmente, é graças à crise que um conjunto de setores fechados a visões progressistas passou a ver de outra maneira o papel do Estado, as políticas distributivas, as políticas sociais em geral. Com o colapso dos mercados mundiais, foi importante para uma série de setores de atividade mais vinculados à exportação poder se reconverter para o mercado interno que se expandia apesar da crise. Com o travamento dos créditos dos bancos comerciais, outros setores viram com bons olhos a existência de bancos públicos que não só mantiveram como expandiram as linhas de crédito. Uma visão mais ampla da política econômica se generalizou, abrindo mais espaço política para medidas de longo prazo.

Segundo a Cepal, este novo enfoque está baseado em seis grandes pilares:

1. Una política macroeconómica para un desarrollo inclusivo: *La región puede crecer más y mejor. No sólo es necesario lograr un mayor dinamismo económico, sino también mayores niveles de inclusión e igualdad social, menor exposición a los impactos de la volatilidad externa, más inversión productiva y más generación de empleos de calidad. El rol de las políticas macroeconómicas es esencial.*
2. Convergencia productiva con igualdad: *Las economías latinoamericanas y caribeñas se caracterizan por una notoria heterogeneidad estructural que explica en gran medida la aguda desigualdad social de la región. Esta heterogeneidad está dada por las brechas internas y externas de productividad. Para ayudar a cerrar estas brechas, la Cepal propone transformar la estructura productiva a partir de tres ejes de políticas: el industrial, con énfasis en la innovación; el tecnológico, centrado en la creación y difusión de conocimiento; y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Pyme).*

3. **Convergencia territorial:** *El territorio sí importa. Las brechas sociales y de productividad también tienen su expresión espacial. De allí la urgencia de crear políticas que aborden la heterogeneidad territorial al interior de los países. En la corrección de disparidades territoriales las transferencias intergubernamentales son decisivas, así como los fondos de cohesión territorial.*

4. **Más y mejor empleo:** *El empleo es la llave maestra para resolver la desigualdad. Para superar las brechas que se producen en los ingresos, el acceso a la seguridad social y la estabilidad laboral -además de la discriminación que sufren las mujeres, minorías étnicas y jóvenes-, la Cepal propone una hoja de ruta centrada, entre otros temas, en el impulso de un pacto laboral que genere dinamismo económico y proteja al trabajador.*

5. **El cierre de las brechas sociales:** *El Estado tiene un rol decisivo en revertir la desigualdad, lo que implica un aumento sostenido del gasto social, avanzar en la institucionalidad social y hacia sistemas de transferencias de ingresos para mejorar la distribución hacia los sectores más vulnerables.*

6. **El pacto fiscal como clave en el vínculo entre el Estado y la igualdad:** *Es necesario dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos y promover la igualdad. Se trata de un Estado de bienestar y no de un Estado subsidiario, que avance hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias que privilegie la solidaridad social. Con una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad se podrá alcanzar un desarrollo con empleos de calidad, cohesión social y sostenibilidad ambiental. (Cepal, 2010d)*

Visão semelhante é apresentada por Grynspan, diretora Regional do PNUD, buscando as oportunidades que surgem na crise:

*En cuanto a los objetivos estructurales debemos: i) enfocarnos en la pobreza con una estrategia sensible a la desigualdad, ii) integrar las políticas sociales y económicas para disminuir la vulnerabilidad de los sectores medios, iii) diseñar sistemas de protección social que reduzcan la fragmentación y mejoren la calidad de los servicios públicos y al cohesión social, iv) aprovechar para promover la diversificación productiva, v) pensar en inversiones para una producción más ecológica, con mayor desarrollo de tecnologías limpias y mayor consideración del cambio climático y vi) mejorar nuestra fiscalidad y nuestras instituciones democráticas y estatales. (Fondo España-PNUD, 2009, p. 83)*

Nessa visão,

*La gran oportunidad que se ofrece al continente, frente a un mundo que se tambalea, implica repensar estrategias de desarrollo, donde el modelo de crecimiento inserte lo social en el interior del proceso de acumulación, hacia la conformación de sociedades más justas e inclusivas. (Ibid.)*

Vai se construindo, assim, uma nova agenda para a região. Na excelente análise da Cepal, *La hora da la Igualdad*, o enfrentamento da desigualdade constitui o vetor estruturante do conjunto das políticas:

É pilar desta agenda um conjunto de políticas econômicas que se implemente com visão de longo prazo no âmbito produtivo, trabalhista, territorial e social e que procure não só igualdade de oportunidades, mas também a redução das brechas em termos de conquistas efetivas. Igualdade social e dinamismo econômico não estão em conflito e o grande desafio é encontrar a sinergia entre ambos. O que propomos vai nesta direção: crescer para igualar e igualar para crescer. No horizonte estratégico do longo prazo, igualdade, crescimento econômico e sustentabilidade ambiental têm de ir juntos. Por isso propomos crescer com menos heterogeneidade estrutural e mais desenvolvimento produtivo, e igualar potencializando capacidades humanas e mobilizando energias a partir do Estado. Propomos remediar as tremendas disparidades espaciais mediante sociedades mais integradas em torno a dinâmicas produtivas, com sinergias sociais e territoriais positivas. Propomos fortalecer a proteção das pessoas melhorando tanto os mercados de trabalho quanto as transferências e a gestão públicas. Por último, na consideração do valor da igualdade e da maneira em que se relaciona com o crescimento, não se pode deixar de lado as mudanças climáticas, um fator que determina marcadamente o futuro de todos. Igualdade significa, neste sentido, solidariedade com as gerações futuras que viverão em um cenário mais incerto e com mais escassez de recursos naturais. (Cepal, 2010d, p. 7)

Em particular, a visão de que políticas de transferências aos mais pobres constituem políticas estruturantes de longo prazo, políticas de Estado e não de um governo apenas:

*En cuanto al impacto en las dimensiones económicas y productivas, los programas de transferencias condicionadas tienen repercusiones inmediatas y potenciales de más larga maduración. El efecto inmediato de proveer a las familias de recursos*

*monetarios directos mejora las condiciones de productividad agregada de los hogares al dotarlos de fuentes que refuerzan aspectos nutricionales y de movilidad básica. Por su parte, el incremento de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas ha ido de la mano de un aumento sostenido de las tasas de participación económica de los sectores populares, por lo cual no parece justificado el temor acerca de la pérdida de incentivos para el trabajo. Asimismo, estos programas han incrementado el circulante en las comunidades pobres, lo que ha permitido la aparición de circuitos de mercado interno que favorecen la actividad comercial y de servicios en las zonas de mayor pobreza. Finalmente, el efecto esperado de mediano y largo plazo de los programas se refiere al incremento que estos producirían en la inversión en capacidades humanas (salud y educación) debido al elemento de condicionalidad, lo que contribuye a mejorar la dotación de las generaciones futuras. (Cepal, 2010d, p. 197)*

Essas políticas tomarão seguramente diferentes rumos em cada país, mas, sem dúvida, desenha-se uma nova dinâmica. A desigualdade constitui fator de deformação e de corrupção do conjunto do processo, o principal entrave ao desenvolvimento em geral. A grande lição é que essas políticas, com quase uma década de aplicação, estão funcionando. E resultados efetivos valem mais do que dezenas de teorias, em termos de convencimento de pessoas.

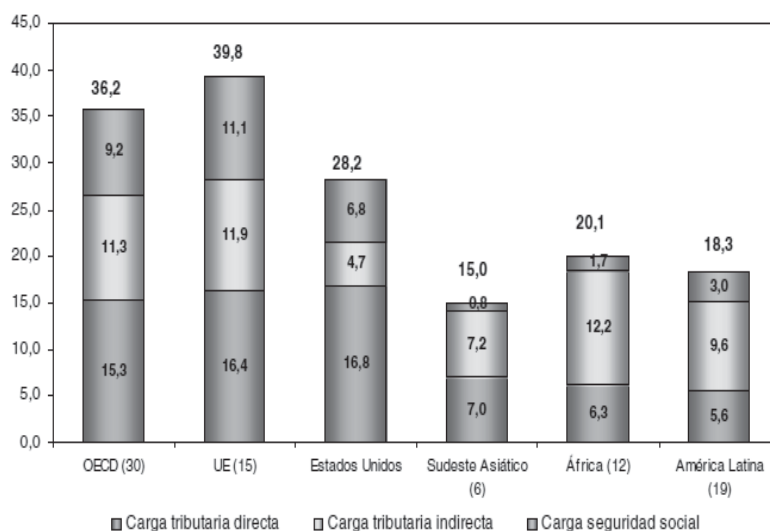
A América Latina já cresceu muito em diversas fases de sua história, mas foram sempre fases de crescimento desigual. Hoje, há fortes perspectivas de avançarmos para um desenvolvimento equilibrado. E, sobretudo, há uma grande necessidade de avançarmos mais rápido. O crescimento baseado no aumento do consumo popular pode representar uma ameaça ambiental nos países do Norte, já excessivamente consumista. No caso da América Latina, preencher as necessidades básicas da imensa fronteira interna de excluídos constitui um fator de dinâmica econômica, de justiça social e de bom senso em termos ambientais.

## O difícil pacto fiscal

Se colocar cláusulas mais democráticas nas leis maiores da região está sendo possível, entre outras, como reação pendular aos desmandos das ditaduras militares, o embate mais forte está se dando em torno da inevitável reforma tributária. Ter políticas tributárias regressivas, na região mais desigual do planeta, é particularmente absurdo e explica inclusive a persistência da própria desigualdade.

O problema principal não é o do peso dos tributos, queixa que se ouve, particularmente, por parte de quem deveria pagar mais, e, sim, o da estrutura tributária. O gráfico abaixo mostra as diferenças nas diversas regiões do mundo. Constatamos que, na América Latina, o imposto direto (em particular o imposto de renda, que melhor permite progressividade segundo a riqueza e a renda) é da ordem de 5,6%, quando representa 15,3% nos países da OCDE. Não é surpreendente que a pobreza dos países coincida com a baixa participação dos impostos diretos: é resultado do poder dos mais ricos de impedir a tributação que poderia visá-los. É de se notar também a fragilidade da carga da seguridade social nos países mais pobres, ainda que constantemente denunciada como excessiva na mídia conservadora. O resumo da questão é simples: os privilegiados querem guardar seus privilégios, ainda que sua manutenção trave o desenvolvimento do conjunto.

**Gráfico I** – Comparación internacional del nivel y estructura de la carga tributaria (en porcentajes del PIB)



**Fuente:** CEPAL, OECD y FMI.

**Nota:** El promedio de América Latina tiene cobertura gobierno central excepto para Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Costa Rica que se refiere a gobierno general.

**Fonte:** (Cepal, 2010e, p. 27).

O resultado prático é que os pobres terminam pagando mais impostos do que os ricos, ou seja, o sistema é regressivo. O resultado final é a fragilidade financeira do Estado e a dificuldade de exercer uma política redistributiva. O contraste com os países desenvolvidos é aqui evidente. Na tabela abaixo, constatamos que, enquanto na União Europeia depois dos impostos o coeficiente Gini melhora em 32,6%, na média da América Latina melhora em apenas 3,8%, o que, com o nível de desigualdade existente, é particularmente grave. A mesma deformação se apresenta, com algumas variações, para os diversos países da região.

**Quadro 2** – América Latina y Europa (países seleccionados): desigualdad del ingreso antes y después del pago de impuestos y transferencias, 2008

<b>América Latina</b>	
Argentina	-2,0
Brasil	-3,6
Chile	-4,2
Colombia	-7,0
México	-3,8
Perú	-2,0
América Latina (6 países)	-3,8
<b>Europa</b>	
Austria	-34,2
Bélgica	-36,2
Dinamarca	-40,8
Finlandia	-34,7
Francia	-24,4
Alemanha	-34,9
Grecia	-25,0
Irlanda	-35,8
Italia	-22,9
Luxemburgo	-41,5
Países Bajos	-33,3
Portugal	-24,0
España	-25,5
Suecia	-35,6
Reino unido	-34,6
Unión Europea (15 países)	-32,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Goñi, H. López y L. Servén, "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper*, N° WPS 4487, Washington, D.C., Banco Mundial, enero de 2008. **Fonte:** Cepal (ibid., p. 252).

O segundo problema reside na dimensão da carga tributária. Na tabela abaixo, a média latino-americana, de 18,7%, mostra toda a fragilidade da capacidade pública de financiamento. Lembremos que a cifra equivalente no Brasil é de 33%, para os três níveis de governo, em 2010 (Khair, 2011). Nesse caso, não é a dimensão da carga tributária que é o problema, e, sim, a captura de boa parte do orçamento público pelo serviço da dívida que remunera aplicadores financeiros privados. Iniciativas como o *impostómetro*, tão manipulado, poderiam perfeitamente divulgar um *lucrómetro* do setor financeiro.

No conjunto, constatamos na tabela a fragilidade dos recursos públicos na região, ainda que, por misturar dados de governo central para alguns países, e de governo em geral para outros, os números devam ser considerados como ordem de grandeza. Veja-se que, para países como Guatemala ou Haiti, o Estado pouco existe. Dado importante, a presença do Estado progride na maioria dos países.

**Quadro 3** – América Latina: ingresos tributarios del gobierno central, incluidas las contribuciones al seguro social (En porcentajes del producto interno bruto)

	1990	2000	2008
Argentina <sup>a</sup>	16,0	21,5	30,6
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>a</sup>	9,3	17,9	21,7
Brasil <sup>a</sup>	26,4	30,4	35,5
Chile <sup>a</sup>	15,5	18,9	20,9
Colombia <sup>a,b</sup>	9,5	14,9	18,4
Costa Rica <sup>a</sup>	16,9	18,9	23,1
Cuba	...	27,5	25,2
Ecuador	10,1	11,6	16,5
El Salvador	10,5	12,4	14,6
Guatemala	7,6	10,9	11,6
Haití	7,3	7,9	9,5
Honduras	12,9	14,3	15,9
México	11,4	11,0	9,4
Nicaragua	9,0	17,5	21,7
Panamá	14,7	16,0	16,5
Paraguay	9,9	12,0	13,7
Perú	11,7	14,1	17,4
Rep. Dominicana	7,1	11,3	15,0
Uruguay	21,2	22,5	23,3
Venezuela (República Bolivariana de)	18,7	13,6	14,2
Promedio de América Latina (no incluye a Cuba)	12,9	15,7	18,4
Promedio de América Latina	12,9	16,3	18,7

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Corresponde al gobierno general.

<sup>b</sup> La cifra de 2008 corresponde a 2007.

**Fonte:** Cepal (ibid., p. 248).



Acrescente-se que o sistema financeiro comercial não cumpre suas funções de fomento. A financeirização das atividades econômicas levou à generalização das atividades especulativas e do rentismo, com particular gravidade no caso do Brasil.

Com a dificuldade de se reorientar o uso dos recursos geridos pelos bancos comerciais, envolvidos em processos especulativos articulados com o sistema financeiro mundial, torna-se essencial racionalizar as finanças públicas e em particular a tributação, para assegurar a continuidade das políticas sociais: *“La tributación constituye, en este sentido, el espacio decisivo a partir del cual es posible incrementar la capacidad financiera del Estado a fin de que pueda cumplir su rol proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social”* (Cepal, 2010d, p. 242). Daí a importância das propostas de pacto fiscal (ibid., p. 254).

É importante lembrar que as políticas sociais, em suas diversas dimensões – sistemas redistributivos, políticas sociais como educação e saúde, e infraestruturas sociais –, exigem forte presença do setor público. O setor privado, nessas áreas, concentra-se nos segmentos privilegiados da sociedade, ou nas regiões mais ricas, e tende a reforçar a desigualdade. Não é, portanto, por visões ideológicas, mas por praticidade e eficiência de gestão, que, nos países onde há amplas políticas sociais, houve também ampliação do setor público. O próprio Fundo Monetário Internacional traz essa visão, ao mostrar a correlação rigorosa entre o nível de desenvolvimento dos países e a dimensão do Estado.

**Quadro 4** – Participação dos governos centrais no PIB segundo nível de renda dos países

Países de:	Governo central (% PIB, início anos 2000)
Baixa Renda	17,7
Renda média baixa	21,4
Renda média alta	26,9
Alta renda	31,9

Fonte: IMF-Finance and Development, 2007.

Note-se que se trata, na tabela acima, dos gastos do governo central apenas, os gastos públicos totais são bem mais amplos.

Há uma década os gastos do governo americano eram de 34,3% do PIB, comparados com 48,2% na zona europeia, uma distância de 14 pontos; em 2010, o gasto americano esperado é de 39,9% do PIB comparado com 47,1%, uma distância de menos de oito pontos percentuais. (*The Economist*, 2009, p. 37)

Essa realidade não impede que na mídia dominante haja sempre clamores contra a opressiva carga tributária. A visão propositiva, no entanto, envolve a reestruturação dos impostos, o deslocamento de sua incidência (quem paga quanto) e a reorientação do uso final. No conjunto da América Latina, a Cepal resume os desafios do pacto fiscal em sete pontos:

*El pacto fiscal debe incluir al menos: Un compromiso gradual de incremento de la carga tributaria; Una ruta clara para mejorar la recaudación mediante la reducción y control de la evasión; Una reforma de la estructura tributaria, elevando el impuesto a la renta; Una plataforma compartida que correlaciona cambios en la carga y estructura tributaria con el destino que la mayor fiscalidad tendrá en las políticas públicas; Una agenda pública para mejorar la transparencia del gasto público y su eficiencia y eficacia; Una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en equidad y productividad; Una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que dé cuenta de las desigualdades territoriales y procure su convergencia.*

*Un pacto fiscal de esta naturaleza requiere replantear el papel del Estado y las estrategias gubernamentales, recuperando la noción de planificación del desarrollo, que comprende un diseño integral de las políticas públicas.* (Cepal, 2010d)

Com a fragilidade das finanças públicas, a péssima distribuição da carga tributária, o desvio do uso das poupanças privadas no sistema bancário comercial para atividades especulativas e a passividade dos bancos centrais na regulação do sistema de intermediação financeira –

a herança do princípio da *autonomia do Banco Central* – orientar os recursos em função das necessidades do desenvolvimento torna-se um dos principais eixos de enfrentamento.

## Resgatar a dimensão pública do Estado

Um resultado importante da crise financeira mundial é que, no momento crítico, todos os agentes econômicos que viviam jogando a culpa dos desmandos no Estado passaram a pedir que ele conserte os desmandos do próprio setor privado. O eixo central que emerge é que já é tempo de ultrapassarmos as simplificações ideológicas e de promover o equilíbrio dos diversos segmentos, democratizando o Estado, mas também democratizando os próprios processos econômicos e assegurando uma forte participação das organizações da sociedade civil.

Qualificar nossos sistemas de democracias é um exagero. Estamos evoluindo apenas agora para sociedades mais democráticas, com um longo caminho pela frente. De la Barra explicita bem essa visão:

O déficit democrático entre os estados liberais pós-ditatoriais na América Latina é gerado por sistemas eleitorais deficientes, desenhados para manter as elites no poder; por mecanismos de desinformação; e por constituições políticas dependentes, marginalizadoras e repressivas. Isto gerou crises paralelas nos sindicatos de trabalhadores e nos partidos políticos. E nos trouxe a criminalização e repressão dos movimentos sociais, em particular dos movimentos indígenas. Reagindo à crise da democracia, a mobilização social busca mudar as constituições e a legislação nacional que não permitem uma real participação. (2010, p. 652)

Trata-se, portanto, de evoluir na construção de sociedades mais democráticas. E dizemos bem sociedades democráticas, e não apenas governos. Isso por sua vez envolve uma diversidade de mecanismos participativos. Uma análise das Nações Unidas sobre a evolução do conceito de governança ajuda a entender essa evolução.

**Quadro 5 – Que gestão pública? Evolução do conceito de governança**

	<b>Administração Pública</b>	<b>Nova Gestão Pública</b>	<b>Governança Participativa</b>
Relação Cidadão-Estado	Obediência	Credenciamento	Empoderamento
Responsabilidade da administração superior	Políticos	Clientes	Cidadãos, atores
Princípios orientadores	Cumprimento de leis e regras	Eficiência e resultados	Responsabilidade, transparência e participação
Critério para sucesso	Objetivos quantitativos	Objetivos qualitativos	Processo
Atributo chave	Imparcialidade	Profissionalismo	Participação

Fonte: (UN, 2005b, p. 7).

O quadro acima mostra a evolução do conceito antigo, com governos eleitos, mas exercício autoritário do poder, para a *nova gestão pública* que tentou adaptar conceitos de gestão empresarial (*management*) ao setor público, com figuras como *gestor municipal* e o cidadão transformado em *cliente*; e, mais recentemente, para uma visão de governança participativa, em que o próprio processo é democratizado, com mecanismos de participação direta da sociedade nas tomadas de decisão.

Esse enraizamento dos processos democráticos, com a crescente apropriação das políticas, é que está em jogo. Se temos a dramática desigualdade atual é porque os pobres foram radicalmente alijados dos processos decisórios. O Estado herdado na América Latina é um Estado gestor de privilégios, não um prestador de serviços. Essa mudança de enfoque é bem resumida por Sunkel:

*Para acometer una tarea de esta magnitud habría que forjar un nuevo contrato social en que las decisiones sobre el monto y aplicación de los recursos se adopten en los niveles que corresponda por medio del dialogo social entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, a fin de responder en mejor forma a las necesidades reales y a las expectativas de los ciudadanos. (Sunkel in Infante e Sunkel, 2009, p. 151)*

Trata-se, portanto, de um Estado mais abrangente em seu leque de ações, mas também com menor dimensão autoritária e maior função de articulador dos diversos atores sociais e econômicos. Não se trata de voltar às bobagens do Estado mínimo, mas, sim, de assegurar que responda mais efetivamente às necessidades da sociedade em seu conjunto. Na visão de Ffrench-Davis,

A Comissão [Cepal] enfatizou recentemente a necessidade de se voltar a colocar as políticas públicas no centro da agenda de desenvolvimento e tem insistido na importância de uma abordagem integrada das questões econômicas e sociais. O objetivo destas recomendações é de se permitir que os países da região possam atingir um crescimento sustentável e, ao mesmo tempo, de sejam capazes de distribuir mais equitativamente os benefícios resultantes deste processo. (Ffrench-Davis e Machinea, 2007)

Um Estado articulador, portanto, com mecanismos participativos, protagonismo mais avançado dos movimentos sociais. E o conjunto centrado no objetivo maior, que é a redução da desigualdade. O caminho trilhado durante a década, desde a orientação básica de se eliminar as condições mais críticas (etapa do Fome Zero no Brasil), até o conceito do pacto pela igualdade, envolvendo um conjunto de medidas nos mais variados setores da economia, é sem dúvida muito grande, ainda que muito insuficiente. O importante é a gradual convergência de forças pela mudança:

*Para revertir este círculo vicioso (de la desigualdad) es imprescindible forjar el apoyo de los actores políticos y sociales. Esto requiere – aunque sea en términos virtuales o simbólicos – crear un clima cultural que favorezca una coalición redistributiva, lo que permite mitigar la fuerza de los actores que se oponen a cualquier pacto redistributivo que afecte negativamente sus intereses. En este sentido, no solo es importante la legitimidad del Estado, sino la presencia en esta coalición de actores de gran prestigio simbólico en la sociedad y que sean proclives a la igualdad, como las asociaciones religiosas con raíces comunitarias, las organizaciones filantrópicas, los comunicadores sociales, las fundaciones solidarias, los sindicatos y otros. (Cepal, 2010d, p. 258)*

Para além de mudanças pontuais na legislação, o que está no horizonte, portanto, é um novo pacto social e, em particular, o resgate da dimensão pública do Estado.

*Cuando se da un nuevo ordenamiento nacional prevalecen mecanismos como el de las asambleas constituyentes, pero en otros casos se institucionalizan los consejos económico-sociales o se establecen leyes, acuerdos suscritos solemnes o simples entendidos que se van materializando en la práctica. (Ibid., p. 257)*

De la Barra constata que,

Bolívia, Equador e Venezuela mudaram as suas constituições, não atrás de portas fechadas como no passado, mas através de Assembleias Constituintes com plena participação. As novas constituições abrem o necessário espaço legal para que agendas populares sejam implementadas. Como no caso de Honduras, o Chile está pelo contrário ainda amarrado ao modelo neoliberal e a políticas repressivas tal como o foram desde que as suas constituições foram desenhadas, consolidando estas políticas. [...] Equador aparece como o primeiro país no mundo que recentemente aprovou uma constituição que não só estabelece os direitos dos cidadãos, mas também os *direitos da natureza*. As dimensões sociais e ambientais encontram-se articuladas quando o “*viver bem*” está embasado tanto em direitos humanos como nos direitos da natureza. (De La Barra, 2010, p. 654)

O Brasil, na realidade, com a *Constituição Cidadã de 1988*, já tinha se adiantado ao processo. E há evidentes recuos, forçados por oligarquias que sentiram o perigo para seus privilégios, por exemplo, em Honduras, recorrendo a um golpe de Estado para impedir a elaboração de uma nova constituição, ou ainda na região de Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, buscando a desarticulação territorial do país.

O que a América Latina está enfrentando, nesse sentido, é a penosa transformação de um Estado centralizado, a serviço de oligarquias, na confortável aliança dessas com corporações transnacionais (particularmente centradas na exploração de recursos naturais), em Estados democráticos a serviço do desenvolvimento integrado

e sustentável. A luta contra a desigualdade, como outrora foi em certas regiões a luta contra a escravidão, está se tornando o *cimento* articulador de um conjunto de iniciativas em todo o subcontinente.

## Integração e o pacto contra a desigualdade

O drama da desigualdade que nos aflige tem condições de se tornar o polo agregador de um conjunto de mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais. Vimos acima como os processos são articulados. Ampliando o horizonte, constata-se a dimensão do desafio de se implantar o básico e evidente direito de cada um ter direito a viver uma vida digna. Os recursos econômicos são mais do que suficientes.

Apesar da grande diversidade dos países latino-americanos em termos de dimensões, de perfil econômico e de raízes culturais, o ponto comum é que herdaram estruturas econômicas e sociais profundamente marcadas pela desigualdade. Essa característica básica pode ser verificada inclusive nos polos mais avançadas em termos de crescimento econômico e de modernização tecnológica, com seus condomínios de luxo com cercas elétricas, campos de concentração de sinal invertido, que, desde a era *Casa Grande/Senzala* do passado até o sistema moderno de *Alphaville/Alphavella*, resistem a uma modernização civilizada.

A formação do Estado, em termos históricos, adquiriu semelhanças pela própria forma como os países latino-americanos se tornaram independentes. Enquanto os Estados Unidos, por exemplo, tiveram de travar uma guerra contra a principal potência econômica da época, a Inglaterra, passando a depender essencialmente do mercado interno, as independências latino-americanas, no início do século XIX, resultaram da ausência, para todos efeitos práticos, de colonizador. A península ibérica, ocupada por Napoleão, deixou de existir em termos de força colonial. Com a derrota de Napoleão, a

Inglaterra passou a assumir o papel de aliada dos grupos dirigentes que serviram o colonialista, reproduzindo um modelo de produção centrado na agroexportação.

O modelo político que caracteriza o Estado em formação não será, portanto, o que corresponde a um Estado que representa seu povo diante de interesses internacionais, baseado em articulações internas. Predominará o poder de elites mediadoras de interesses internacionais, em particular da Inglaterra, e mais tarde dos Estados Unidos. O povo, chamado às urnas em intervalos democráticos, muito pouco será associado à gestão dos interesses dos países da região. E com isso os interesses da população não fizeram parte das preocupações das elites. Construímos democracias de fachada, sem possibilidade real de representação, que dirá de participação. Com a força dos interesses externos organizados no subcontinente, as elites não precisariam do povo como base de sustentação política.

Ao modelo político correspondeu um modelo econômico. Navegando de um ciclo agroexportador para outro, os países da América Latina tinham como mercado principal as exportações. A população local participava como mão de obra, mas não era senão parcialmente necessária como consumidora dos produtos. A forma de inserção internacional levou assim tanto à especialização primária, como ao atraso tecnológico e ao profundo abismo entre os ricos e pobres da região. Hoje, temos em comum metrópoles modernas e entulhadas, com ilhas de riqueza cercadas de miséria. A própria modernidade tecnológica encontra-se em grande parte dominada por corporações transnacionais, com frágil *trickling down* para o conjunto das forças produtivas.<sup>9</sup>

As políticas públicas que despontam na América Latina estão assim centradas na busca e na construção de uma nova articulação do conjunto do processo político, econômico e social. O ciclo de ditaduras que se estendeu sobre o subcontinente travou durante algumas décadas

9. Estudamos esse processo em *Formação do Capitalismo no Brasil* (Dowbor, 2010).



as necessárias transformações. Hoje, enfrentamos a difícil construção de sociedades efetivamente democráticas. Não à toa, a mudança das constituições, ou seja, a elaboração de novos pactos nacionais, tornou-se uma característica comum na atualidade. As modalidades são diferentes, sem dúvida, com a Venezuela caracterizada por uma virtual ausência de classe média articuladora; com a Bolívia, Equador e outros onde as divisões étnicas tornam mais complexa a construção de novas articulações; com o Cone Sul mais profundamente ferido pela herança das ditaduras, com o próprio Brasil que teve a vantagem de uma Constituição Cidadã que antecipou as transformações, pelo menos do quadro jurídico.

Mas, no conjunto, é essa transição que se caracteriza simultaneamente pela estruturação de mecanismos democráticos, pela redefinição de prioridades nacionais, pela recuperação do controle dos recursos e por um gigantesco desafio de inclusão produtiva, que constitui o denominador comum do subcontinente.

Não é, naturalmente, um processo linear, como o demonstram os recentes retrocessos em Honduras, de modo truculento, ou no Chile, de modo mais suave, ou ainda na Colômbia como vetor de penetração militar dos Estados Unidos. Mas a mudança do contexto internacional, a redefinição do papel do Estado, com um novo pacto de poder, e a redefinição das políticas públicas vão aqui de mãos dadas.

As mudanças se dão em condições relativamente favoráveis. Um fator de grande importância é o relativo alívio que significou para a região o “encalçamento” dos Estados Unidos no Oriente Médio e no Afeganistão, guerras que abriram mais espaço de decisão autônoma no subcontinente. Mais recentemente, a crise financeira abriu um imenso espaço de fragilidade nos Estados Unidos. Houve com isso um claro deslocamento mundial das estruturas de poder, evoluindo de um poder unipolar centrado nos Estados Unidos, com seu forte controle da América Latina, para uma multipolaridade em que os espaços para a democratização e a soberania se abriram de forma significativa. O ritmo de mudança, em particular com a formação do G20, é grande. A América Latina passa a ter seus próprios instrumentos de concertação

regional, e não mais apenas a OEA, avança para seu próprio banco de desenvolvimento, seus meios de comunicação, articulações acadêmicas. Tudo isso são avanços tímidos, mas que desenharam novos rumos.

No que se refere ao contexto ainda, há um claro deslocamento da centralidade do Atlântico para o Pacífico em termos de principal bacia econômica do planeta. Isso toca particularmente o Brasil, que continua sendo um país essencialmente atlântico, com praticamente todos seus centros econômicos situados em regiões portuárias ou semiportuárias. É característico que os Estados Unidos tenham realizado a junção ferroviária do Atlântico ao Pacífico ainda no século XIX, quando essa articulação ainda está no papel na América Latina. O subcontinente, claramente, está redesenhando ou repensando suas novas formas de inserção internacional, seus trunfos diante da mudança tecnológica planetária, as sinergias que pode encontrar na própria região, na interiorização de seu desenvolvimento.

No plano das políticas públicas, as redefinições ainda refletem as tensões que se manifestam no planeta, à medida que se tornam mais claras as tendências críticas, os chamados *megatrends* que afetam as políticas de desenvolvimento em geral. Acumulam-se aqui não somente a crise financeira – parcialmente resolvida apenas com a transferência do caos do setor financeiro privado para o déficit dos governos – mas evidentemente a mudança climática, que representa seríssimos desafios, e ainda a liquidação da vida nos mares pela sobre-pesca, a destruição das florestas, a contaminação generalizada da água e os desafios tecnológicos fundamentais como a mudança do paradigma tecnológico-produtivo à medida que se esgotam recursos energéticos não renováveis.

Uma variável imponderável, mas de imensa importância, é a crescente tomada de consciência das populações excluídas, os 4 bilhões que o Banco Mundial apresenta e, em particular, o bilhão de pessoas que não comem – neste planeta onde se produz quase um quilo de grãos por dia por habitante – e que podem viver de outra maneira. Desde o despertar indígena na América Latina, até a explosão do

mundo árabe, e às revoltas da juventude desempregada por toda parte, a tensão crescente é palpável. As pessoas sabem que se pode viver de outra maneira, e não há como esconder o escândalo que representa o luxo ostensivo diante de tantos que passam fome, ou que não têm como comprar um medicamento para seus filhos. As piruetas elegantes de Davos não deixam nada a desejar ao surrealismo das perucas de Versalhes. Pensar que o mercado vai resolver esses problemas... Não é no Fórum Social Mundial que estão os sonhadores irresponsáveis.

As políticas sociais tornaram-se centrais na definição das políticas públicas em geral. Tradicionalmente, eram políticas caracterizadas por medidas cosméticas destinadas a aliviar tensões pontuais. Hoje, o Brasil está apontando rumos: transferências diretas quando se trata de pobreza crítica, como com o Bolsa Família; recuperação do salário mínimo, que tanto melhorou as condições de vida dos trabalhadores como expandiu o mercado interno; o Pronaf, que dinamiza a capacidade produtiva da agricultura familiar; o Territórios da Cidadania que apoia com políticas integradas as regiões mais pobres do país; o *Luz para Todos* que tira do isolamento as regiões e as famílias mais excluídas; o Prouni e a política de cotas que começa a democratizar o acesso ao ensino superior. Essas e outras políticas, à medida que demonstram sua eficácia, estão desenhando rumos para o conjunto da América Latina e podem, hoje, ser encontradas, de forma adaptada e diferenciada, nos países vizinhos, gerando um ambiente de construção e aprendizagem de políticas públicas, no que tem sido chamado de *cross fertilization*, as iniciativas de uns favorecendo a aprendizagem de outros.<sup>10</sup>

A visão econômica tradicional, o *mainstream* das bobagens de Washington, envelheceu de repente. A presença de um forte setor estatal não é um estorvo, é um suporte fundamental. A regulação das finanças não é burocratização, é uma proteção contra

10. O *Human Development Report* de 2010 se refere ao *cross country flow of ideas* como fator importante de dinamização de políticas sociais (em particular, pp. 45 e 53).

a irresponsabilidade. Assegurar melhores salários e direitos aos trabalhadores não é demagogia, é a forma mais simples e direta de gerar demanda e uma conjuntura favorável. Apoiar os mais pobres da sociedade não é assistencialismo, é justiça, bom senso, e dinamiza a economia pela base. Investir nas regiões mais pobres não é um contrassenso, prepara novos equilíbrios ao gerar economias externas para futuros investimentos. Fazer políticas sociais não é um “bolo” que se divide depois, pois é o investimento na pessoa que mais gera dinâmicas econômicas, como já analisava Amartya Sen. Fazer política ambiental não “atrasa” o progresso, pois muito mais empregos e renda geram as alternativas energéticas e o apoio à policultura familiar, do que extrair petróleo e desmatar para introduzir soja e gado. Manter uma sólida base de impostos, não é *tirar da população*, é assegurar contrapesos indispensáveis para o desenvolvimento equilibrado do país. Contratar mais professores, médicos e enfermeiros, não é *inchar a máquina*, é assegurar as políticas sociais indispensáveis ao progresso. Com todas as dificuldades, o processo avança. O tom é dado por Bárcena:

Os países já não estão em condições de resolver unilateralmente seus problemas, nem sequer muitos dos que ocorrem no âmbito local. Necessitamos uns a outros, seja para manter o valor de nossas moedas, para enfrentar o crime organizado, para regulamentar a migração, para satisfazer nossas necessidades em matéria de energia, ou para cuidar do meio ambiente. Na realidade a necessidade mútua surge inevitável e diariamente. Hoje em dia o multilateralismo é método e princípio, procedimento e fim para resguardar as conquistas e avanços da civilização e para enfrentar os desafios do futuro. Sentimos que o Brasil é um ator insubstituível deste novo multilateralismo e valorizamos seu compromisso com esta causa. (Seminário CEPAL. Brasília, DF: 31/5/2010b)

Nas palavras de Celso Amorim, buscamos *“una integración regional renovada y animada por la búsqueda de la igualdad, no sólo dentro de nuestros países sino también entre ellos”* (ibid.). A União das Nações Sul-americanas abre uma perspectiva política mais ampla.

O Acordo Mercosul-Comunidade Andina criou, na prática, uma zona de livre-comércio que envolve toda a América do Sul. A integração física do continente avançou de uma forma notável, incluindo aí a conexão entre o Atlântico e o Pacífico. Nossos esforços para a criação de uma comunidade sul-americana levaram à fundação de uma nova entidade: a União das Nações Sul-americanas (Unasul). (Amorim, 2010)

Essa é analisada por Moniz Bandeira (2008), que abre o leque de áreas abrangidas:

Tornava-se necessário, portanto, criar um quadro institucional, um organismo mais amplo, para abarcar e agregar todas as nações da América do Sul que não participam plenamente do Mercosul, com o objetivo de promover a realização de vários projetos de integração, não só econômica e comercial, mas também de comunicação, infraestrutura, transporte, energética, educacional, cultural, científica e tecnológica. A celebração do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas (Unasul) foi um fato de grande significação histórica. A Unasul passou a ter uma personalidade jurídica, com a forma de uma organização internacional, com um Conselho de Chefes de Estado e de Governo, um Conselho de Ministros de Relações Exteriores e um Conselho de Delegados. Constituiu um avanço no sentido da coordenação de políticas. E dentro desse marco institucional deve concretizar-se o projeto do Banco do Sul e do gasoduto desde Venezuela, passando pelo Brasil, até a Argentina. Dificuldades, divergências, contradições há e sempre haverá, em virtude da enorme assimetria que existe entre os países da América do Sul, principalmente entre o Brasil e seus vizinhos. Não há, porém, qualquer perspectiva para os países pequenos se não se unirem e formarem um amplo espaço econômico comum, de modo a alcançarem melhor inserção nacional.

Entre a necessidade da união e sua materialização em iniciativas concretas, o caminho é naturalmente longo, como o comprovam as numerosas siglas já criadas, com poucos resultados. Mas eram aproximações de oligarquias. A esperança agora é de um processo em que as diversas iniciativas se tornem sinérgicas, ao mesmo tempo que o enfrentamento da desigualdade representa um objetivo comum.

## Referências

- AMORIM, Celso (2010). Um novo mapa do mundo”. *Carta Maior*, 16 set. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16956&editoria\\_id=6](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16956&editoria_id=6)>.
- BÁRCENA, Alicia (2009). La Nueva Institucionalidad Multilateral frente a un Mundo en Transición. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Nova York, NU, v. 9, n. 3.
- CDES - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICA E SOCIAL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2010). *Agenda para o novo ciclo de desenvolvimento*. Brasília, jun. Disponível em: <<http://bit.ly/dsGRQu>>.
- CEPAL (2003). *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Cepal, jul. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/12899/lcg2195e2.pdf>>.
- \_\_\_\_\_ (2010a). *América Latina frente al Espejo: Dimensiones Objetivas y Subjetivas de la Inequidad Social y el Bienestar en la Región*. Santiago de Chile, Cepal. Disponível em: <<http://bit.ly/bUqREE>>.
- \_\_\_\_\_ (2010b). El Estado, actor decisivo para una agenda de desarrollo con igualdad. *Comunicados de Prensa*. Brasília, 30 maio. Disponível em: <<http://bit.ly/9Vput4>>.
- \_\_\_\_\_ (2010c). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. Santiago de Chile, Cepal. Disponível em: <<http://bit.ly/b78rnb>>.
- \_\_\_\_\_ (2010d). *La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. Santiago de Chile, Cepal, maio. (Documento síntese com 58 páginas em português, disponível em: <<http://bit.ly/bqwYAh>>. Completo em espanhol: <<http://bit.ly/bA9yrl>>.
- \_\_\_\_\_ (2010e). *Impacto Distributivo de las Políticas Públicas*. Santiago de Chile, Cepal. Disponível em: <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/40253/2010-485-EEE-Impacto\\_distributivo\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/40253/2010-485-EEE-Impacto_distributivo_de_las_politicas_publicas.pdf)>.
- DE LA BARRA, Ximena (2010). Sacrificing Neoliberalism to Save Capitalism: Latin America Resists and Offers Answers to Crises. *Critical Sociology*. Oregon, University of Oregon, v. 36, n. 5, Disponível em: <[www.highered.sig.org/cihe/Number03-08.pdf](http://www.highered.sig.org/cihe/Number03-08.pdf)>.
- DOWBOR, Ladislau (2008). *Democracia Econômica*. Petrópolis, Vozes. Disponível em versão atualizada: <<http://dowbor.org/10demoecovozes3.doc>>.
- \_\_\_\_\_ (2010a). *Brasil, um outro patamar*. São Paulo, Ipea. (*Diálogos para o desenvolvimento*). Disponível em: <<http://bit.ly/fr8AR7>>.

- DOWBOR, Ladislau (2010b). *Formação do Capitalismo no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo; MACHINEA, José Luís (2007). (eds.). *Economic Growth with Equity: challenges for Latin America*. Nova York, Macmillan/Cepal.
- FIORI, José Luís (2010). *Brasil e América do Sul: O desafio da inserção internacional soberana*. Disponível em: <[http://flacso.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2880&Itemid=47](http://flacso.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2880&Itemid=47)>.
- FONDO ESPAÑA-PNUD (2009). *Políticas Sociales en Respuesta al Impacto de la Crisis Económica Internacional en América Latina*. Disponível em: <<http://bit.ly/a2rp4z>>.
- GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos; MARTINEZ, Ricardo (2010). *Tributación, Evasión y Equidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Cepal.
- INFANTE, Ricardo; SUNKEL, Osvaldo (2009). Chile, Hacia un Desarrollo Inclusivo. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, Cepal, n. 97. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/35853/RVE97InfanteSunkel.pdf>>.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2011). *Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicado, 75, Brasília, Ipea, fev. Disponível em: <<http://bit.ly/e9rBGg>>.
- KHAIR, Amir (2010). Desafios. *O Estado de S. Paulo*, 13 set.
- KLIKSBERG, Bernardo (2009). *Más Ética, Más Desarrollo*. Buenos Aires, Editorial Temas, Disponível em: <<http://edant.clarin.com/suplementos/libros/2006/03/10/masetica.pdf>>.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Políticas Sociales en Respuesta al Impacto de la Crisis Internacionales*. Fondo España-PNUD. Disponível em: <<http://bit.ly/a2rp4z>>.
- LATINOBARÓMETRO (2010). *América Latina Mira al Mundo*. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/>>.
- MARTINEZ, Rodrigo; COLLINAO, María Paz (2009). *Gasto Social: Modelo de Medición y Análisis para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Cepal. (Serie Manuales, 65).
- MESA-LAGO, Carmelo (2009). *Efectos de la Crisis Global sobre la Seguridad Social de Salud y Pensiones en América Latina y el Caribe y Recomendaciones de Política*. Santiago de Chile, Cepal. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/37582/sps150-seguridad-social-pensiones-ALC.pdf>>.



- MONIZ BANDEIRA, Luís Alberto de (2008). Brasil e América do Sul: Adeus à condição de quintal. *Outras Palavras*, 19 ago. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/?p=1658>>.
- OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2010). *Latin American Outlook 2010*. Paris, OECD. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/48/14/44121339.pdf>>.
- PIETÁ, Eloy (org.) (2010). *2003-2010: O Brasil em Transformação. As novas bases da cidadania*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <[www.efpa.com.br](http://www.efpa.com.br)>.
- SACHS, Ignacy; LOPES, Carlos; DOWBOR, Ladislau (orgs.) (2010). *Riscos e Oportunidades em Tempos de Mudança*. São Paulo, Paulo Freire/Etene/BNB. Disponível em: <[http://dowbor.org/riscos\\_e\\_oportunidades.pdf](http://dowbor.org/riscos_e_oportunidades.pdf)>.
- SALAMA, Pierre (2008). *El Desafío de las Desigualdades: Una Comparación Económica entre América Latina y Asia*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- SEN, Amartya (1999). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo, Cia. das Letras.
- SORJ, Bernardo; MARTUCELLI, Danilo (2008). *O desafio latino-americano: Coesão social e democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- STIGLITZ, Joseph E. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving toward the post-Washington Consensus. [Rumo ao pós-Consenso de Washington]. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, v. 7, n. 2. Disponível em: <<http://bit.ly/bsbWOZ>>.
- THE ECONOMIST (2009). *Special Report on Latin America 2009*. 14 mar.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Special Report on Latin America 2010*. 11 set.
- UNITED NATIONS (2005a). *Human Development Report 2005*. Nova York, ONU. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR05\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_complete.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2005b). *World Public Report 2005*. Nova York, ONU. Disponível em: <[http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../un/unpan\)21616.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../un/unpan)21616.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Human Development Report 2010*. Nova York, ONU
- WALLERSTEIN, Immanuel (2010). Contradições na Esquerda Latino-americana. *Outras Palavras*, São Paulo, set. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/?p=1929>>.
- WORLD BANK/IFC (2007). *The Next 4 Billion: Market size and Business Strategy at the Base of the Pyramid*. Washington. Disponível em: <<http://worldbank.org/thenext4billion>>.