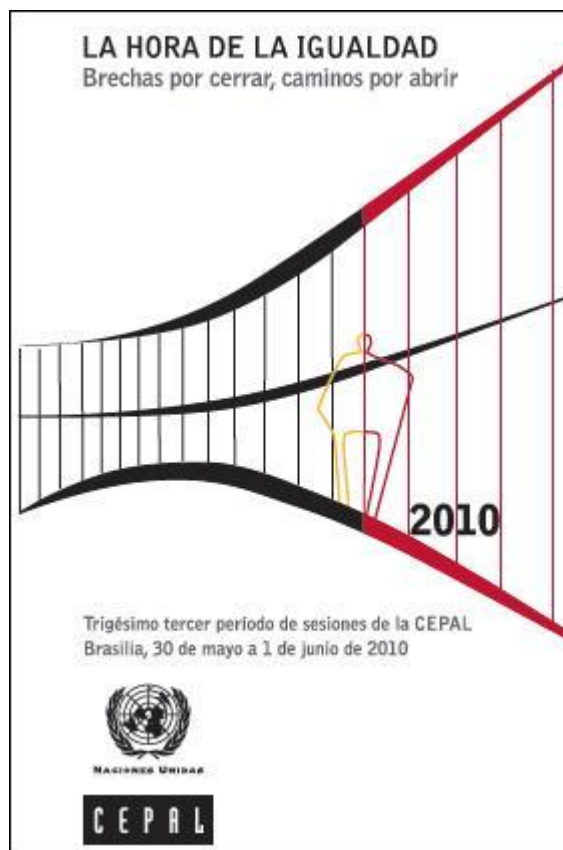




AMERICA LATINA E AS POLITICAS DE COMBATE A DESIGUALDADE

*Ladislau Dowbor
Grupo Latino 4-02-2011*



A CEPAL publicou um documento de primeira importância, “La Hora de la Igualdad”. Apresenta o resgate da massa dos excluídos do nosso subcontinente como eixo principal das políticas não apenas distributivas, mas econômicas e sociais no sentido mais amplo. De certa forma, a nossa principal herança maldita, a desigualdade, passa a ser vista como oportunidade de expansão econômica interna, um horizonte positivo de crescimento, não mais baseado em consumo de luxo de minorias, mas em consumo e inclusão produtiva de quem precisa. É a dimensão latinoamericana do que o Banco Mundial chama de população “sem acesso aos benefícios da globalização”, cerca de 4 bilhões de pessoas no planeta, quase dois terços do total. Numa terminologia mais prosaica, são os pobres.

O denominador comum da transformação 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 foi se ampliando 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 o seu campo comum, e no contexto tão importante de uma governança democrática.

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 passa pela redução dos seus custos. Isto tem duas vertentes. Enquanto a redução dos custos pela racionalização do uso dos insumos, redução da pegada ecológica e 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 no 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 latinoamericana. E poupa as empresas mais atrasadas de investirem na modernização.

A crise financeira mundial deixou as coisas mais claras. A evolução da América Latina frente à crise se caracteriza pelo fato de que no momento da 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 esta 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 frente à miséria do grosso da população e as correspondentes perdas de produtividade.

Deste ponto de vista, a crise financeira de certa forma representou uma oportunidade, ao tornar mais evidente a necessidade de uma ampla base de consumo popular. Apraoveitarm-se assim as políticas anti-cíclicas características de uma conjuntura determinada, para estabilizar 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 poderem 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 para medidas de longo prazo.

O estudo da Cepal sistematiza de maneira muito útil este novo enfoque, apontando 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.

A formulação desta 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 oligarquias como “assistencialismo”, e a fragilidade das políticas de prestação de serviços sociais como efeito natural da ineficiência do Estado. A dinâmica social como vetor de promoção das atividades econômicas no seu conjunto, nestas propostas da Cepal, constitui uma visão de bom senso. O desenvolvimento volta aqui a ser entendido como processo integrado, e a dimensão econômica se articula com as dimensões sociais e ambientais.

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 no seu impacto geral para as atividades econômicas. A concepção de que “a produção” geraria riqueza, enquanto o social constituiria gasto, é simplesmente errada.

Consolida-se a visão do social como investimento. Segundo o Relatório, “Los recursos utilizados en la gestión social, más que gasto son una inversión”: 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 da “heterogeneidade estrutural” que precisa ser enfrentada para gerar a “convergência produtiva”.

“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”. (243)

Neste subcontinente historicamente assolado por oligarquias retrógradas sustentadas por interesses transnacionais, onde sempre se promoveu o desenvolvimento excludente, onde 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.

Bernardo Kliksberg, que prefacia a obra, 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, susten table y equitativo.”

O documento da Cepal pode ser acessado na íntegra, sem custos, no link <http://bit.ly/9Vpwt4> . Uma versão resumido em português, de 58 páginas, pode ser acessada em <http://bit.ly/bqwYAh>

