



Structural Change for equality: An integrated approach to development

Daniel Teixeira da Costa Araújoⁱ • Novembro de 2012

A CEPAL e o 34º Período de Sessões

Criada em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECO-SOC), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU) e responde aos objetivos de monitorar e assessorar as políticas de desenvolvimento econômico da América Latina e de contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da região e destes com os demais países do mundo. Nas últimas duas décadas, a CEPAL passou por mudanças, tendo incluído em seu escopo os países do Caribe e incorporado o objetivo de promoção do desenvolvimento social e sustentável. Além disso, em 1996, passou a desempenhar o papel de centro de excelência, encarregando-se da análise dos processos de desenvolvimento dos Estados-membros, o que inclui a formulação, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas e também a prestação de serviços de informação especializada, assessoramento, capacitação e apoio à cooperação e coordenação regional e internacional. Atualmente, a CEPAL tem se dedicado ao estudo da retomada do crescimento sustentado e da consolidação de sociedades plurais e democráticas sob a proposta geral da transformação produtiva com equidadeⁱⁱ.

A cada dois anos, na conferência da CEPAL chamada de Período de Sessões, a Comissão reúne representantes técnicos e ministeriais dos Estados-membros para debater temas relacionados ao desenvolvimento econômico e social da região, examinar as atividades da Comissão no biênio anterior e definir as prioridades de seu programa de trabalho para o biênio seguinte. O 34º Período de Sessões aconteceu entre 27 e 31 de agosto de 2012, em San Salvador, onde foi apresentado o relatório “Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento”¹, cujo tema central são as políticas estruturais necessárias para promover o crescimento econômico com mais empregos e maior igualdade, o que vem a ser uma continuidade do estudo anterior, “A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir”, de 2010².

O relatório “Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento”

¹ Disponível em: <http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabaj o/7147427/2012-SES-34-Structural_Change.pdf>. Acesso: 23 de outubro de 2012.

² Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/41698/MIOL O_Livro_CEPAL_impressao.pdf>. Acesso: 23 de outubro de 2012.

O relatório “Mudança estrutural para a igualdade” tem na igualdade um princípio normativo e de orientação, o qual cumpre a tarefa de difundir o progresso técnico, plenas oportunidades de trabalho e o acesso universal a serviços e redes de proteção social por toda a estrutura produtiva e social dos Estados envolvidos. Acrescente-se a isso a condição de cidadania abarcando os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, a necessidade de uma ordem democrática garantidora da participação dos mais diversos atores e o papel do Estado como avalista principal desses direitos através das tarefas de promoção, redistribuição, regulação e fiscalização. Assim, a linha apontada pelo relatório é de que colocar o princípio da igualdade no centro da discussão implica uma ruptura com o paradigma econômico vigente, há aproximadamente três décadas, na região. Isso revela certa sincronia com a situação histórica atual de muitos dos países da América Latina e do Caribe, no que diz respeito à acumulação sistemática de demandas até então postergadas de cidadania, à tendência de certos Estados e governos a investir no social e em mecanismos de redistribuição, ao recurso crescente e de modo universalista a políticas centradas em emprego, saúde, pensões e aposentadorias e, por fim, ao lugar de destaque que a igualdade de direitos vem ocupando nas cúpulas internacionais e no imaginário global democrático.

Ao trazer para o debate a necessidade de um pacto social que legitime o papel redistributivo do Estado, o consenso em torno de acordos fiscais para a prestação de serviços universais e os diversos campos do desenvolvimento que são afetados, positiva ou negativamente, pela igualdade, o relatório leva à consideração de que não é só no âmbito social que se trata o social. Como o pensamento da CEPAL já refletia anteriormente, a igualdade e a desigualdade são condicionadas por fatores como a estrutura produtiva, o desenvolvimento tecnológico, brechas no mundo do trabalho, o manejo macroeconômico dos ciclos, a organização territorial, a proteção e a participação política. Entretanto, como explicitado no relatório, a CEPAL não vê conflito entre igualdade social e dinamismo econômico, considerando a ambos antes como áreas complementares. Em sinergia, conduziriam a uma dinâmica virtuosa que envolveria crescimento econômico, aumento da produtividade, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

O relatório se estrutura, assim, em cinco eixos centrais, os quais demarcam a mudança frente aos paradigmas vigentes anteriormente e indicam a visão de desenvolvimento proposta pela CEPAL. O primeiro eixo aponta para a necessidade de as políticas macroeconômica e industrial seguirem um mesmo caminho e articularem-se de modo a construir sinergias entre dinâmicas de curto e de longo prazo. Assim, além de promoverem a estabilidade nominal, as

políticas fiscais, monetárias e cambiais poderiam atuar na diversificação da estrutura produtiva, em especial devido ao papel central que o investimento público cumpre na orientação e promoção da mudança estrutural por identificar setores e atividades com potencial de crescimento futuro e, com isso, induzir investimentos privados.

O segundo eixo propõe que as políticas industriais estejam no centro da orientação do desenvolvimento, devido à sua importância na redução das brechas tecnológicas, de produtividade e de competitividade. Com isso, se ambiciona romper com a inércia de vantagens comparativas estáticas, reorientando o investimento e transformando a estrutura produtiva, de modo a incorporar maior valor agregado e selecionar setores em função de saltos de produtividade. O foco nas políticas industriais cumpriria o duplo papel de dar condições ao setor industrial existente de incorporar progresso técnico e de diversificar a estrutura produtiva, criando novos setores com alta produtividade e maior sustentabilidade. Nesse sentido, as pequenas e médias empresas têm papel fundamental na criação de empregos, na difusão do conhecimento e na apropriação de tecnologia.

O terceiro eixo alerta para o fato de que a política industrial de hoje se situa no contexto de uma revolução industrial que inclui as novas tecnologias da informação e das comunicações, a biotecnologia e a nanotecnologia, o que exige a atuação na fronteira técnico-científica, na qual o

investimento em pesquisa e desenvolvimento é essencial para acompanhar o ritmo vertiginoso da relação entre novos paradigmas de conhecimento e novas formas de produção. O quarto eixo destaca a centralidade da agenda da sustentabilidade do meio ambiente, a qual vem sendo considerada como de segunda ordem, apesar da significativa mobilização da sociedade civil e de organizações de defesa do meio ambiente. O relatório propõe uma vinculação entre mudança estrutural e diversificação que esteja em sintonia com a sustentabilidade, visando a redefinição de setores e tecnologias, de matrizes de produção e esforços de pesquisa, inovação e aprendizagem, que permitam acelerar o crescimento sem um dano irreparável ao meio ambiente. O relatório defende que é exatamente em momentos de mudança de paradigmas que há a flexibilidade necessária para a busca de caminhos alternativos, de modo que guiar a produção e a tecnologia para direções que considerem as futuras gerações e o longo prazo se coloca hoje como uma decisão política de necessidade maior, segundo a CEPAL.

Enfim, o quinto eixo estabelece a centralidade do Estado na execução de políticas de vocação universalista no âmbito social, o que inclui o direito de todos ao desenvolvimento de capacidades de renovação produtiva com alto nível tecnológico e de conhecimento e a absorção progressiva dos trabalhadores informais no emprego formal, respeitando as garantias de proteção social. O relatório adverte que, ao priorizar

certos setores e atividades, a mudança estrutural pode gerar, no curto prazo, a perda de empregos, até que se crie e se capacite mão-de-obra para o mercado de trabalho que surge. Daí a necessidade de o Estado garantir renda à parcela da população mais vulnerável a esse movimento e sua capacitação adequada tendo em vista os novos padrões produtivos.

Uma das conclusões trazidas pelo relatório é que, no longo prazo, nenhum país da América Latina atingiu a combinação adequada de forte crescimento em emprego e produtividade, considerada pré-requisito para a superação da pobreza e da desigualdade. A sugestão da CEPAL é que os países da região deveriam diversificar suas economias, aplicando políticas industriais ativas em conjunto com políticas macroeconômicas, sociais e trabalhistas, com vistas a estimular a estrutura produtiva, a tornar suas economias mais resilientes a choques externos e a garantir a proteção social. Assim, o resultado esperado com a aplicação da mudança estrutural se daria na redução de brechas de produtividade, na diversificação da estrutura produtiva e na intensificação do conhecimento aplicado a ela, no acréscimo de valor agregado à produção, em uma maior igualdade no mundo do trabalho e na ampliação da proteção social.

O relatório, contudo, não tem a pretensão de ser uma fórmula fechada ou uma lista de ações válidas e aplicáveis indiscriminadamente a qualquer país, mas sim de oferecer propostas

concretas de políticas que ajudem os países da região a avançarem na direção desejada, respeitando, em sua implementação, as especificidades econômicas, institucionais e políticas locais, ainda que se tome como pré-requisito uma ordem democrática e a centralidade do Estado como coordenador e orientador da mudança estrutural.

Considerações finais

O relatório, em alguns pontos, segue a linha histórico-estruturalista do pensamento da CEPAL, principalmente no que tange à centralidade do processo de industrialização como requisito para o desenvolvimento e ao papel primordial do Estado como agente regulador de falhas do mercado com relação a políticas redistributivas. Por trás do processo de mudança estrutural proposto pelo relatório, pode-se perceber também a política de industrialização por substituição de importações³, passo importante para a criação de empregos, para o aumento do valor agregado dos produtos exportados, para formação de mercado consumidor interno e para o acúmulo de reservas internacionais, o que, em períodos de crises internacionais, pode ser determinante na redução de riscos internos.

³ Trata-se de um processo que visa ao desenvolvimento econômico de um país através da diminuição das importações e aumento da produção interna, podendo vir acompanhado de políticas econômicas como o controle de taxas sobre a importação e manipulação da taxa de câmbio.

Entretanto, o relatório desconsidera uma outra linha do pensamento da CEPAL, a saber, a teoria da dependência⁴, pois, ao privilegiar a centralidade do Estado nesse processo de mudança estrutural, desconsidera os arranjos internacionais que muitas vezes impedem ou limitam o desenvolvimento dos países periféricos. Assim, ao ser mais normativo que analítico, o relatório alerta, por exemplo, que os efeitos dos choques externos, combinados a respostas ineficientes da política macroeconômica e a políticas industriais débeis ou mesmo ausentes, têm levado a baixas taxas de investimentos nesses países, excluindo do processo manipulações dos países centrais em resposta à crise de 2007/2008, como a desvalorização cambial ou a falta de regulação da mobilidade do capital, os quais podem minar uma tentativa de mudança estrutural por parte dos Estados-membros da CEPAL.

Referências

BIELSCHOWSKI, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. Vol. 1 e 2.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

⁴ Formulação teórica de base marxista sobre processos de reprodução do subdesenvolvimento em países periféricos, de modo que a condição de subdesenvolvimento é definida não por ineficiência, mas sim por uma relação de dependência entre os países centrais (desenvolvidos) e periféricos (subdesenvolvidos).

CEPAL. **Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo.** Disponível em: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/P47424.xml&cxsl=/pses34/tpl/p38f.xsl&base=/pses34/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso: 23 de outubro de 2012.

United Nations Press Centre ECLAC. **ECLAC Proposes an Integrated Approach to Development for the Region.** Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=%2Fprensa%2Fnoticias%2Fcomunicados%2F0%2F47850%2FP47850.xml&cxsl=%2Fprensa%2Ftpl%2Fp6f.xsl&base=%2Fprensa%2Ftpl%2Ftop-bottom.xsl>>. Acesso: 23 de outubro de 2012.

CEPAL. Disponível em: <<http://www.eclac.org/default.asp?idioma=PR>>. Acesso: 23 de outubro de 2012.

CEPAL. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&cxsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso: 23 de outubro de 2012.

ECLAC (CEPAL). **Structural change for equality: An integrated approach to development.** Thirty-fourth session of ECLAC. San Salvador, 27-31 August 2012. Disponível em: <http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/7/47427/2012-SES-34-Structural_Change.pdf>. Acesso: 23 de outubro de 2012.

CEPAL. **Síntese: Mudança estrutural para igualdade.** Disponível em: <http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/0/47440/2012-SES-34-Mudanca_estrutural_sintese.pdf>. Acesso: 23 de outubro de 2012.

ⁱ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Letras Neolatinas da UFRJ.

ⁱⁱ Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&cxsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso: 23 de outubro de 2012.