

# O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA DEPOIS DA CRISE FINANCEIRA DE 2008\*

Antonio Prado\*\*

Este artigo trata do contexto em que a crise financeira de 2008 chegou à América Latina e ao Caribe. A quebra do Lehman Brothers em 2008, seguida de uma crise de crédito, interrompe o período iniciado em 2002 de crescimento econômico com redução relevante da pobreza e da indigência e queda discreta da desigualdade. Isto gera uma apreensão sobre qual seria o grau de resiliência econômica e social da região à crise financeira. Devido à forte desaceleração em 2009, as taxas de desemprego subiram e as taxas de pobreza pararam de cair. Mas, logo no ano seguinte, há uma rápida recuperação, com o acionamento de políticas ativas na área monetária, creditícia e fiscal. Principalmente, houve uma preocupação em manter e até ampliar os gastos sociais e proteger os setores mais vulneráveis da crise. Esta estratégia foi bem-sucedida, e os indicadores sociais continuaram a melhorar em 2010 e 2011. A preocupação que permanece é que as taxas de pobreza e desigualdade, ainda elevadas, só poderão ser enfrentadas reduzindo-se a heterogeneidade estrutural que gera diferenças significativas de produtividade entre setores e afeta o processo distributivo e a qualidade dos empregos. Para esta redução são necessárias políticas orientadas para a convergência produtiva, com o apoio de políticas macroeconômicas adequadas e o crescimento dos investimentos públicos e privados.

**Palavras-chave:** América Latina, Crise financeira, desenvolvimento, desigualdade, pobreza.

## DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA AFTER THE 2008 FINANCIAL CRISIS<sup>i</sup>

The present article describes the context in which the financial crisis of 2008 reached Latin America and the Caribbean. The bankruptcy of Lehman Brothers, followed by the credit crunch, interrupts a period of economic growth with significant reduction of poverty and indigence and also the drop, even though slightly, of inequality, which had lasted from 2002 to 2008. This fact generates a concern about what would be the region's degree of economic and social resilience to the financial crisis. In fact, there was a sharp downturn in 2009 and the unemployment rates have risen and the poverty rates stopped falling, but the very next year there is a rapid recovery, with the beginning of active monetary, credit and tax policies. Mostly, there was a concern to maintain and even extend social spending and protect the most vulnerable sectors of the crisis. This strategy was successful and the social indicators continued to improve in 2010 and 2011. The remaining concern is that poverty and inequality are still high and can only be faced with a reduction in structural heterogeneity, which implies significant differences in productivity between sectors that influence the distributional process and the quality of jobs. In order to achieve this reduction, productive policies oriented to productive convergence are

---

\* O autor agradece a leitura atenta e as sugestões de Filipa Correia e Romain Zivy.

\*\* Secretário executivo adjunto da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.  
*The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

needed, with the support of appropriate macroeconomic policies and growth of public and private investments.

**Keywords:** Latin America, Financial crisis, development, inequality, poverty.

JEL: E63; O54

Rev. Tempo do Mundo, 3 (3): 9-27 [2011]

## 1 INTRODUÇÃO

A crise financeira internacional desencadeada com o estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos em 2007 foi recebida como uma surpresa pelas autoridades que deveriam zelar pela higidez das finanças e dos bancos,<sup>1</sup> apesar dos sucessivos alertas de alguns especialistas em mercados de capitais, da academia e de instituições internacionais.<sup>2</sup> A exuberância irracional dos mercados não encontrou mecanismos de moderação de seu apetite. Pelo contrário, os contrapesos criados após a tragédia dos anos 1930 foram gradualmente desmontados, até que, no final de 1999, pouco restava da Lei Glass-Steagall, nome sob o qual é conhecida a lei de bancos dos Estados Unidos.<sup>3</sup>

Não se deve negligenciar a força política das ideias econômicas e sua renitência, mesmo na presença da dura prova da realidade.<sup>4</sup> Os sinais de desgaste das alegadas vantagens do mercado autorregulado já se apresentavam de forma estrepitosa desde a quase falência do fundo de investimentos Long-Term Capital Management (LTCM) em 1998, evitado pela forte atuação do Federal Reserve (Fed), que garantiu liquidez aos bancos e corretoras e afastou uma crise sistêmica. A turbulência volta em 2001, com o fim da *mania* das empresas “pontocom” e com as fraudes nos balanços dos gigantes de energia e telecomunicações.

Efetivamente, em 1998, a crença de que o estudo da teoria econômica partindo do estágio atual de conhecimento teórico, que supõe que todas as teorias econômicas anteriores já estariam incorporadas ao conhecimento atual (*hard science*), poderia lidar com as incertezas dos mercados com modelos probabilísticos desmancha-se com os apuros dos dois prêmios Nobel que criaram o LTCM. Posteriormente, em

---

1. Alan Greenspan, presidente do Federal Reserve (Fed) durante as duas décadas anteriores à crise, disse à Comissão Nacional sobre as Causas da Crise Econômica e Financeira nos Estados Unidos que uma queda assim tão pronunciada estava além da capacidade de previsão dos reguladores. “A história nos indica que nós, os reguladores, não podemos determinar o momento de uma crise nem antecipar com exatidão o lugar onde estará localizada ou a magnitude das perdas e seus efeitos secundários” (United States, 2011, p. 3, tradução livre).

2. De fato, houve sinais de alerta. Na década anterior ao colapso, existiram numerosos indícios de que os preços dos imóveis estavam inchados, as regras para concessão de créditos eram descuidadas, muitos proprietários de imóveis estavam contraindo dívidas e empréstimos hipotecários que dificilmente poderiam cumprir e os riscos para o sistema financeiro estavam crescendo forma descontrolada (United States, 2011).

3. A Lei Gramm-Leach-Bliley, de 1999, de modernização dos serviços financeiros, retirou os mecanismos que teriam impedido uma alavancagem desenfreada dos diversos segmentos do mercado financeiro.

4. “Mas, os economistas não são como outro grupo qualquer. Eles são os arquitetos do entorno intelectual dentro do qual se efetua a formulação da política nacional e internacional. Quando os economistas se equivocam, como acontece em algumas ocasiões, podem causar muito dano, porém, quando têm razão, a sua contribuição para o bem-estar humano é enorme” (Rodrik, 2011, tradução livre).

2001, comprovaram-se fraudes contábeis da Enron e de outras várias empresas que utilizaram de forma criminosa os recursos dos fundos de pensões de seus trabalhadores para maquiagem seus resultados e sustentar suas ações nas bolsas de valores, e, em consequência, os bônus de seus diretores. Uma vez mais, a ação do Fed impede que o pânico se alastre e, compensa o salto na preferência pela liquidez com gigantescas injeções de moeda no sistema e redução dos juros nominais.

Mesmo com juros baixos, os títulos do Tesouro estadunidense continuaram sendo comprados pelos países emergentes, cada vez mais superavitários em suas transações correntes, principalmente a China. O privilégio exorbitante<sup>5</sup> dos Estados Unidos de serem emissores de moeda de reserva, em um momento de forte incerteza, paradoxalmente foi percebido como gerador de um porto seguro, os títulos do Tesouro estadunidense, para os bancos centrais e investidores internacionais. Assim, os déficits gêmeos (fiscal e em conta-corrente) da economia estadunidense continuaram sendo financiados como “déficits sem lágrimas”<sup>6</sup> com o crédito mundial, apesar da crescente debilidade do dólar.<sup>7</sup>

Este último período, de 2003 a 2007, de aparente normalidade, caracterizado por abundância de crédito internacional e crescimento robusto da China e de outros países asiáticos, afetou de forma muito positiva o crescimento dos países latino-americanos, impulsionados pelos excelentes preços dos produtos básicos, pelo crescimento do comércio internacional, pela estabilidade relativa da inflação regional e pelo adequado manejo das políticas públicas, tanto macroeconômicas como sociais.

Mas a teoria de que os mercados financeiros se equilibram automaticamente influiu de tal forma nas mentalidades que mesmo com turbulências tão significativas e recorrentes, atingindo segmentos de mercados, países e inclusive regiões inteiras desde os finais dos anos 1990, nada foi feito para evitar o pior.<sup>8</sup> Daí em diante, esta fuga foi mantida até o estouro da crise dos créditos das hipotecas de alto risco (*subprime*) nos Estados Unidos. O esquema de financiamento baseado em uma premissa claramente insustentável, de continuidade de valorização dos preços dos imóveis, manteve-se até que os preços dos imóveis desabassem, e, junto com

---

5. Os mercados emergentes se queixam de que, enquanto suas economias se expandiam e seus bancos centrais tinham de aumentar as suas reservas de dólares, viam-se obrigados a conceder financiamento barato para cobrir o déficit externo dos Estados Unidos, gostassem ou não disso. As famílias pobres do mundo em desenvolvimento terminaram subsidiando as famílias ricas dos Estados Unidos (Eichengreen, 2011).

6. Expressão de Jacques Rueff, citada por Eichengreen (2011).

7. “O dólar foi e continua sendo forte no mercado global, pois 85% das transações de divisas mundialmente são câmbios de outras moedas a dólares, 50% dos valores das dívidas internacionais estão representados em dólares e mais de 60% das reservas de divisas em governos e bancos centrais são em dólares” (Eichengreen, 2011, tradução livre).

8. “Não existe uma autoridade antimonopólio mundial, nem um prestamista mundial de última instância, nem um regulador mundial, nem uma rede mundial de segurança, nem, certamente, uma democracia mundial. Em outras palavras, os mercados globais padecem de uma governança débil e em consequência tendem à instabilidade, à ineficiência e a uma escassa legitimidade popular” (Rodrik, 2011, tradução livre).

eles, as garantias bancárias.<sup>9</sup> Um imenso esquema Ponzi ficou a descoberto, apesar das avaliações supostamente competentes das agências de classificação do crédito.<sup>10</sup>

Como o pânico se espalhou de forma rápida pela economia internacional, a quase estatização dos sistemas bancários dos Estados Unidos e do Reino Unido foi uma resposta necessária no momento, às custas de um imenso aumento nos déficits públicos dos países desenvolvidos. Neste cenário, tornou-se urgente e essencial uma revisão da regulação bancária para poder gerenciar a crise e evitar a repetição do desastre.<sup>11</sup>

Mas, se nas crises anteriores os efeitos sobre a América Latina haviam sido devastadores, desta vez a história seria diferente.

## 2 HISTÓRICO

Desde o colapso do padrão de financiamento da região nos anos 1970, baseado em alto endividamento externo a taxas de juros flutuantes, a América Latina e o Caribe passaram por várias décadas perdidas em seu desenvolvimento. A política anti-inflacionária adotada a partir de 1979 pelo Fed, de contenção absoluta dos agregados monetários,<sup>12</sup> fez dobrar as taxas de juros nominais. O resultado foi uma escassez mundial de crédito e o início da crise da dívida externa na América Latina e Caribe. O que seguiu é largamente conhecido: fugas de capitais, incumprimentos no pagamento da dívida soberana externa, surtos hiperinflacionários, desajustes fiscais crescentes, instabilidade financeira e estagnação do produto interno bruto (PIB) *per capita*.

Os custos sociais deste processo foram significativos, gerando desemprego em massa, queda do poder aquisitivo, corte de gastos públicos e redução dos investimentos em infraestrutura produtiva e social. As taxas de pobreza e miséria da população regional, que em 1980 eram de 40,5% e 18,6%, respectivamente, subiram a 48,3% e 22,5% em 1990 (gráfico 1). Isto levou 64 milhões de pessoas à pobreza em uma década. Para a América Latina e o Caribe, foi uma regressão social sem precedentes no século XX.

---

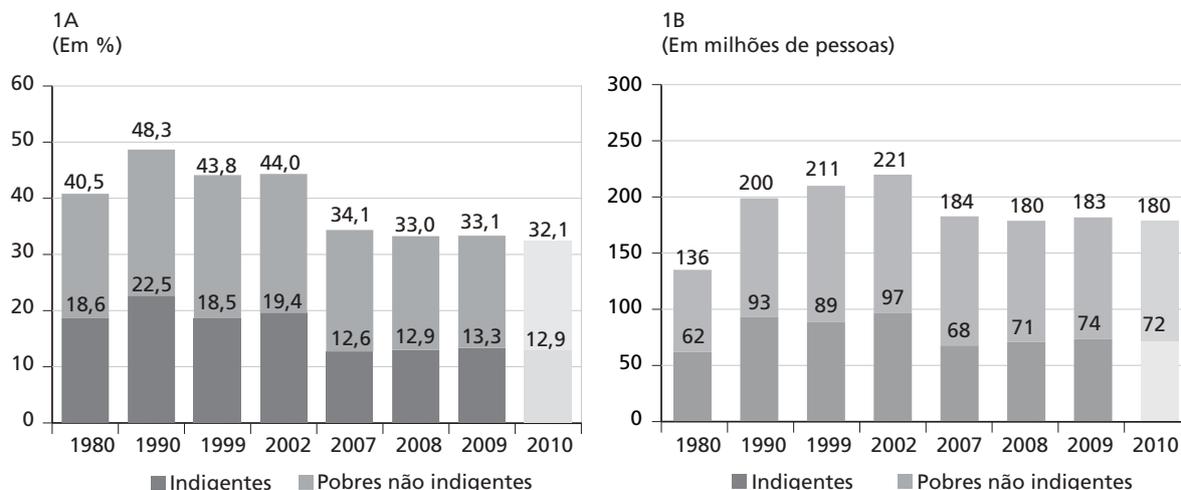
9. "Apostaram-se trilhões de dólares na ideia de que os preços dos imóveis sempre subiriam e que os devedores dificilmente deixariam de pagar seus créditos hipotecários, mesmo que suas dívidas aumentassem" (United States, 2011, tradução livre).

10. "As firmas podiam armar pacotes nos quais os empréstimos estavam incorporados a títulos garantidos por hipotecas e que em geral obtinham uma classificação AAA (*triple A*) dos organismos de qualificação de crédito, sendo vendidos posteriormente a investidores" (United States, 2011, tradução livre).

11. Veja-se a Lei Dodd-Frank.

12. O Fed decidiu, por insistência de Paul Volcker, que não mais tentaria promover a sintonia fina da economia concentrando a atenção nas taxas de juros de curto prazo, mas mediante o controle rigoroso da quantidade de moeda disponível na economia. As consequências de sua decisão foram ainda mais sérias do que ele esperava. A taxa dos fundos federais se aproximou de 20% em fins de março de 1980, o que fez com que as taxas de juros praticadas na economia subissem ainda mais (Greenspan, 2007, p. 80-81).

GRÁFICO 1  
América Latina: evolução da população pobre e indigente (1980-2010)<sup>1</sup>



Fonte: Cepal (2010b), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Nota: <sup>1</sup> Estimativa correspondente a 18 países da região mais o Haiti. As cifras sobre as seções superiores das barras representam a porcentagem e o número total de pessoas pobres (indigentes mais pobres não indigentes).

O período dos chamados ajustes estruturais, nos anos 1990, não foi menos difícil. As políticas baseadas no Consenso de Washington não foram capazes de relançar o crescimento econômico. A média de crescimento regional do PIB nos anos 1980 e 1990 é praticamente a mesma, e três vezes menor que a verificada no período 1950-1970. Ou seja, foram mais de duas décadas de estagnação. No entanto, estas políticas foram capazes de superar a hiperinflação e conduzir a dinâmica inflacionária para um âmbito manejável pela política macroeconômica. A média mundial da inflação reduziu-se de 28% ao ano em 1994 para perto dos atuais 3% ao ano, e a região latino-americana e caribenha acompanhou esta tendência.

Com a queda da inflação e a ampliação dos gastos com políticas sociais, mesmo que restritas a programas focalizados, houve uma redução relativa da pobreza de 4 pontos percentuais (p.p.), mas ainda sem compensar o aumento dos anos 1980. A insuficiência do crescimento econômico e dos gastos sociais se revela no crescimento absoluto da pobreza, que abarcou 21 milhões de pessoas.

A superação da hiperinflação, sem dúvida, retirou do cenário regional um forte elemento de instabilidade, mas não significou a redução da volatilidade das principais variáveis macroeconômicas. A inflação, mesmo abaixo dos perigosos dois dígitos, não deixou de apresentar fortes variações. Os regimes cambiais foram contestados e colapsaram, gerando impactos sobre a dívida pública. As taxas de juros, entretanto, seguiram flutuando ao sabor das crises internacionais, cada vez mais frequentes.<sup>13</sup>

13. "Em consequência, muitos países da região apresentavam notáveis desequilíbrios em sua macroeconomia nacional, originados em falhas na condução interna. A isto se agregavam choques externos provenientes de termos de intercâmbio flutuantes" (Cepal, 2010a, p. 53, tradução livre).

O cenário da década de 1990 foi de crises em sequência nos países emergentes. Ao final de 1994, quebra o México. Em 1997, ocorre a quebra dos “tigres asiáticos”; em 1998, a crise russa; em 1999, a brasileira; e em 2001, a argentina. A percepção de risco dos investidores internacionais, ao não diferenciar os países emergentes, e a maior exposição das contas de capitais destes países a fluxos especulativos geravam um efeito em cadeia nas transações cambiais. Uma crise em Hong Kong (região administrativa especial da China) afetava o risco-país na América Latina e Caribe, bem como gerava fuga de dólares, quebras bursáteis e bancárias, surtos inflacionários, e elevação das taxas de juros e da dívida pública, com efeitos negativos sobre rendimentos reais, empregos e níveis de pobreza.

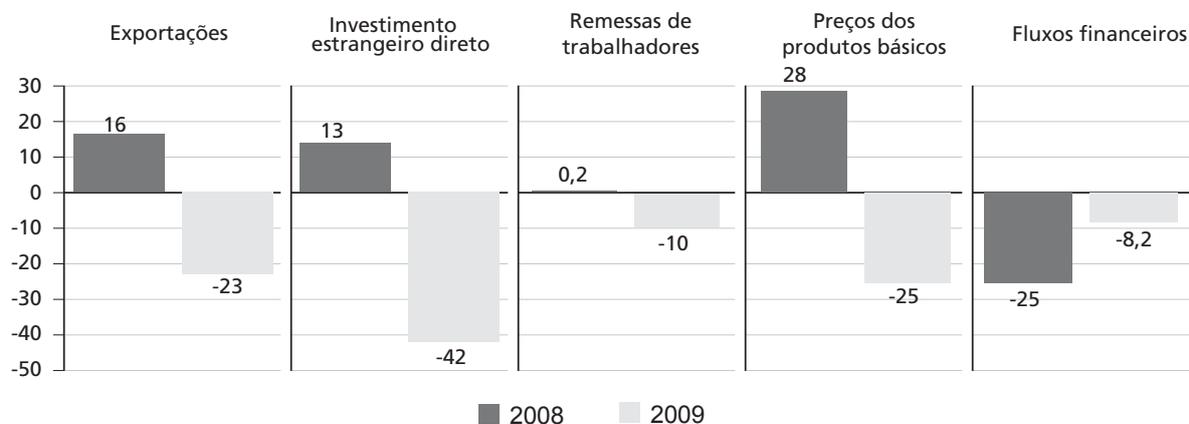
Essa instabilidade dos países emergentes afetava de forma lateral os sistemas financeiros dos países desenvolvidos, já reciclados de sua forte exposição aos títulos de dívida emitidos nos anos 1970 e 1980. Até então, os países emergentes eram sinônimo de problema na agenda internacional.

A crise das hipotecas de alto risco iniciada em 2007 não afetou imediatamente os países da América Latina e do Caribe: o crescimento na região continuou forte, assim como o avanço do comércio exterior, cada vez mais ancorado nas exportações de produtos primários ou semiprocessados. Tal desempenho chega a gerar um debate sobre o “descolamento” da economia dos países da região, e dos países emergentes em geral, diante da dinâmica adversa dos Estados Unidos e da Europa: imunidade em relação às aventuras do mercado financeiro mundial, em particular do estadunidense naquele momento. Assim parecia, pois o fluxo de capitais continuava em direção à região, os investimentos estrangeiros diretos (IED) cresciam, a acumulação de reservas permanecia forte e as moedas nacionais continuavam valorizando-se em relação ao dólar.

Até outubro de 2008, a crise dos países ricos parecia ser um problema contido em suas fronteiras, sem contaminar os países emergentes, ao contrário do que ocorria anteriormente, fossem crises oriundas dos próprios emergentes ou dos mercados dos países industriais de alto PIB *per capita*. A quebra do banco de investimentos Lehman Brothers mudou esta situação. Imediatamente espalhou-se a percepção de que não se tinha certeza da qualidade dos ativos dados em garantia aos bancos e da idoneidade dos próprios balanços do sistema financeiro. Construiu-se um imenso sistema bancário paralelo, com uma alavancagem 30 vezes superior ao patrimônio líquido das instituições. O que se vendia como uma sofisticação bancária assegurada contra riscos revelou-se uma sobrealavancagem de alto risco.

GRÁFICO 2

**América Latina e o Caribe: efeitos macroeconômicos da crise (2008 e 2009)**  
(Taxa de variação interanual, em %)



Fonte: Cepal, com base em informações oficiais.

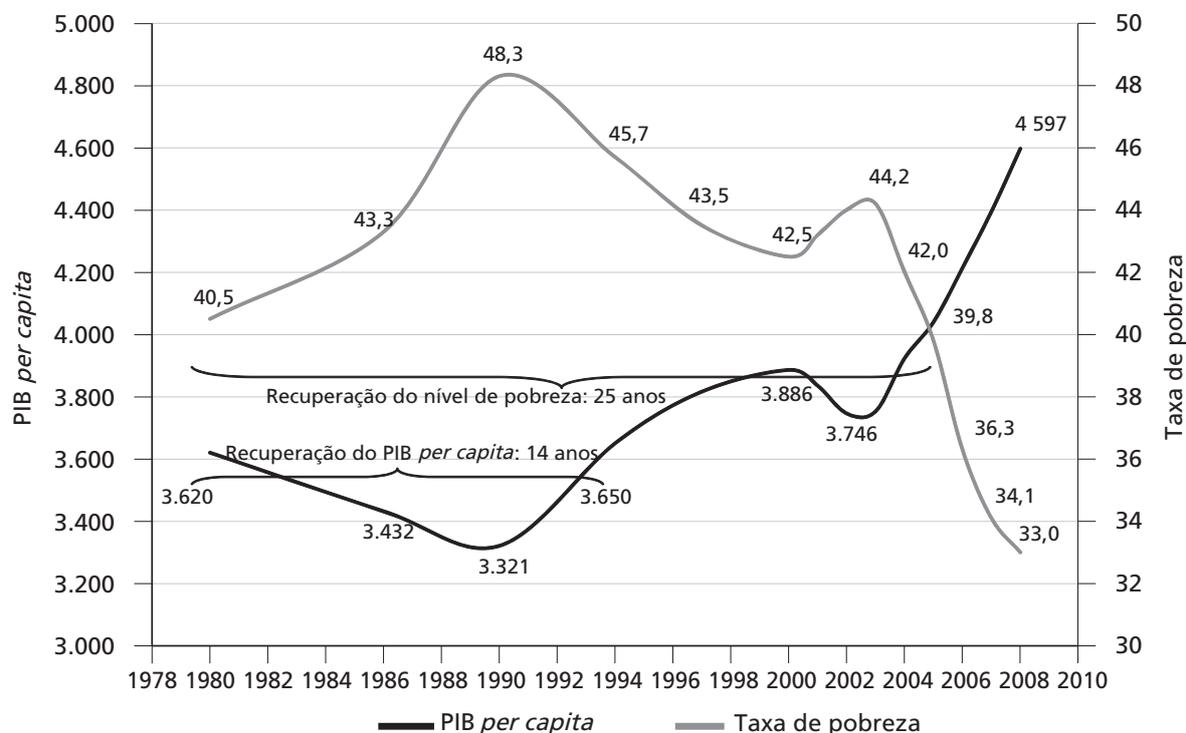
A ruptura do estado de confiança provocou uma crise de crédito global. Não havia financiamento, tampouco refinanciamento de posições. Nenhum tipo de crédito para capital de giro, investimento, consumo, comércio exterior ou crédito interbancário fluía adequadamente. Como mostra o gráfico 2, o resultado foi uma queda abrupta da produção industrial, do comércio exterior e do consumo. Desta vez, o desacoplamento revelou ser uma ilusão.

A preocupação que afligiu a América Latina e o Caribe foi ver interrompido um processo histórico inédito na região de crescimento econômico com melhora na distribuição da renda. A convivência com períodos de alto crescimento não é novidade, mas um crescimento econômico com diminuição de desigualdades de renda, sim. A tal ponto que estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) nos anos 1980 definiram esta combinação como um *casillero vacío* (FAJNZYLBBER, 1990).

A experiência das décadas perdidas justificava essa apreensão. Depois das crises da dívida externa e das hiperinflações, os indicadores sociais recuaram severamente e demoraram um longo período para recuperar os níveis de 1980. O nível de pobreza tardou 25 anos para retornar, em 2006, a cerca de 40% (39,8%), e o PIB *per capita* demorou 14 anos, recuperando-se em 1994. A recuperação do PIB foi mais rápida que a dos indicadores de pobreza, o que revela o forte viés excludente do padrão de crescimento vigente neste período.

## GRÁFICO 3

**América Latina (média ponderada, 19 países): comparação entre PIB *per capita*<sup>1</sup> e incidência da pobreza<sup>2</sup> (1980-2008)**



Fonte: Cepal, com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países, para dados de pobreza; e Cepal, com base em cifras oficiais, para dados do PIB.

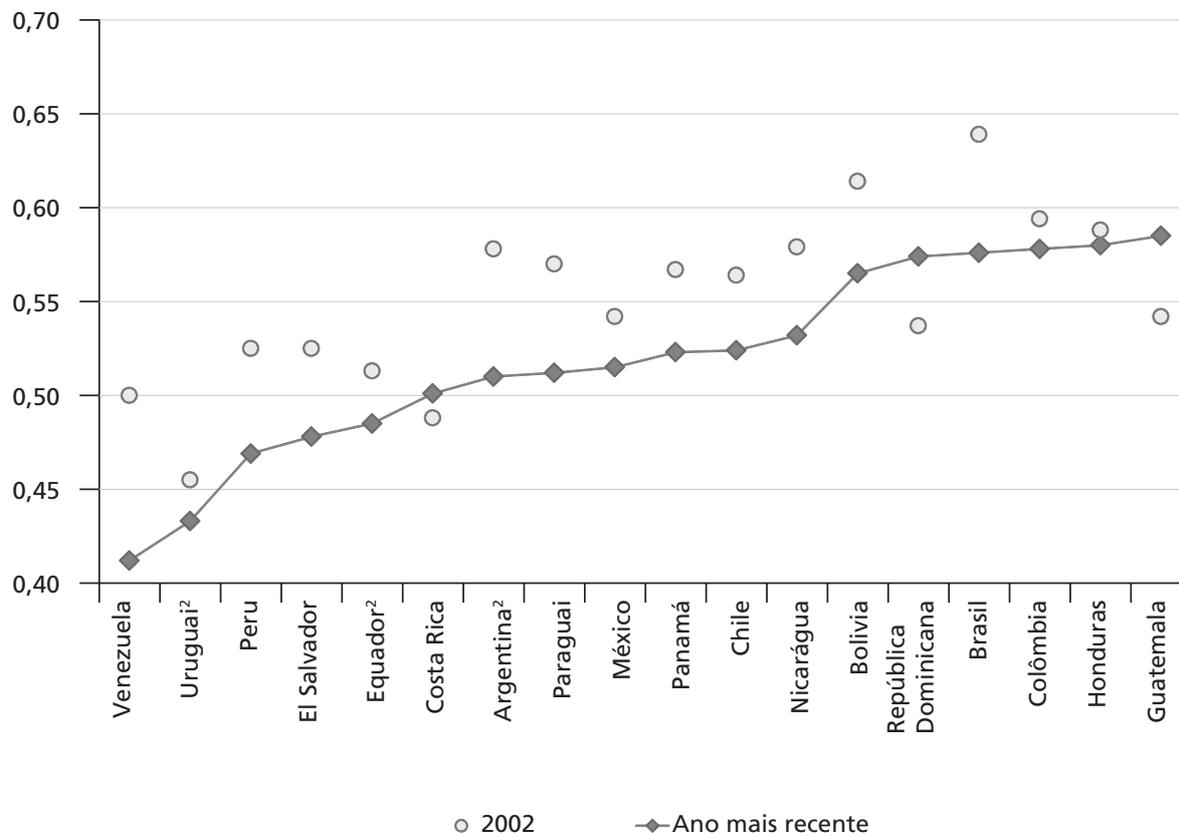
Notas: <sup>1</sup>Em US\$.

<sup>2</sup>Em % da população.

O padrão marcadamente pró-cíclico da política macroeconômica na região, prevalecente principalmente nos anos 1990, que resultou em baixas taxas de crescimento econômico, começa a ser revertido na primeira década dos anos 2000, com efeitos relevantes sobre os indicadores sociais. O número de pobres e de indigentes existente em 2002, de 221 milhões e 97 milhões, respectivamente, reduziu-se para 180 milhões de pessoas pobres e 71 milhões de indigentes. A crise de 2009 contribuiu para um aumento da pobreza em 2009, depois de um sexênio em que os indicadores relativos de pobreza haviam caído 11 p.p. (de 44% a 33%) (gráfico 3), enquanto a extrema pobreza havia baixado de 19,4% a 12,9% no mesmo período.

Mas, além desta significativa redução de pobreza e miséria, outro fenômeno acompanha esse processo: a redução da desigualdade na distribuição da renda. Ainda que de forma muito incipiente, a diminuição do índice de Gini regional indica a possibilidade efetiva de realizar crescimento econômico com distribuição de renda, uma realidade já presente em países ricos, mas uma tese ainda a ser confirmada na América Latina e no Caribe (gráfico 4). Um período de seis anos é insuficiente para consolidar mudanças estruturais no perfil da renda, mas carrega uma mensagem, muito valorizada na região, de crescer para distribuir e distribuir para crescer.

GRÁFICO 4

América Latina (18 países): coeficiente de Gini da distribuição da renda (2002-2009)<sup>1</sup>

Fonte: Cepal, com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Notas: <sup>1</sup>O ano da pesquisa utilizada difere entre países. O ano de 2002 corresponde à pesquisa mais recente disponível entre 2000 e 2002, e o ano de 2009, às pesquisas disponíveis entre 2006 e 2009.

<sup>2</sup>Área urbana.

Esses indicadores sociais positivos são resultado de uma convergência de processos demográficos, econômicos e políticos. A curva demográfica na região vem significando para vários de seus países uma redução na taxa de dependência nas famílias, dado que o número de crianças já se reduziu e o de idosos ainda não cresceu, o que diminui a carga econômica sobre as pessoas ativas na família. As políticas de estabilização resultaram em redução da inflação e em melhora das condições fiscais. Por sua vez, o crescimento mundial e a mudança positiva nos termos de troca, em função da forte valorização dos produtos básicos, permitiram um acúmulo de relevantes saldos de transações correntes e de reservas internacionais. Por último, um importante fator foi que o avanço e a consolidação das jovens democracias da região permitiram a vocalização das demandas sociais e dos valores da igualdade econômica, social e política, com efeitos sobre os programas de políticas públicas.

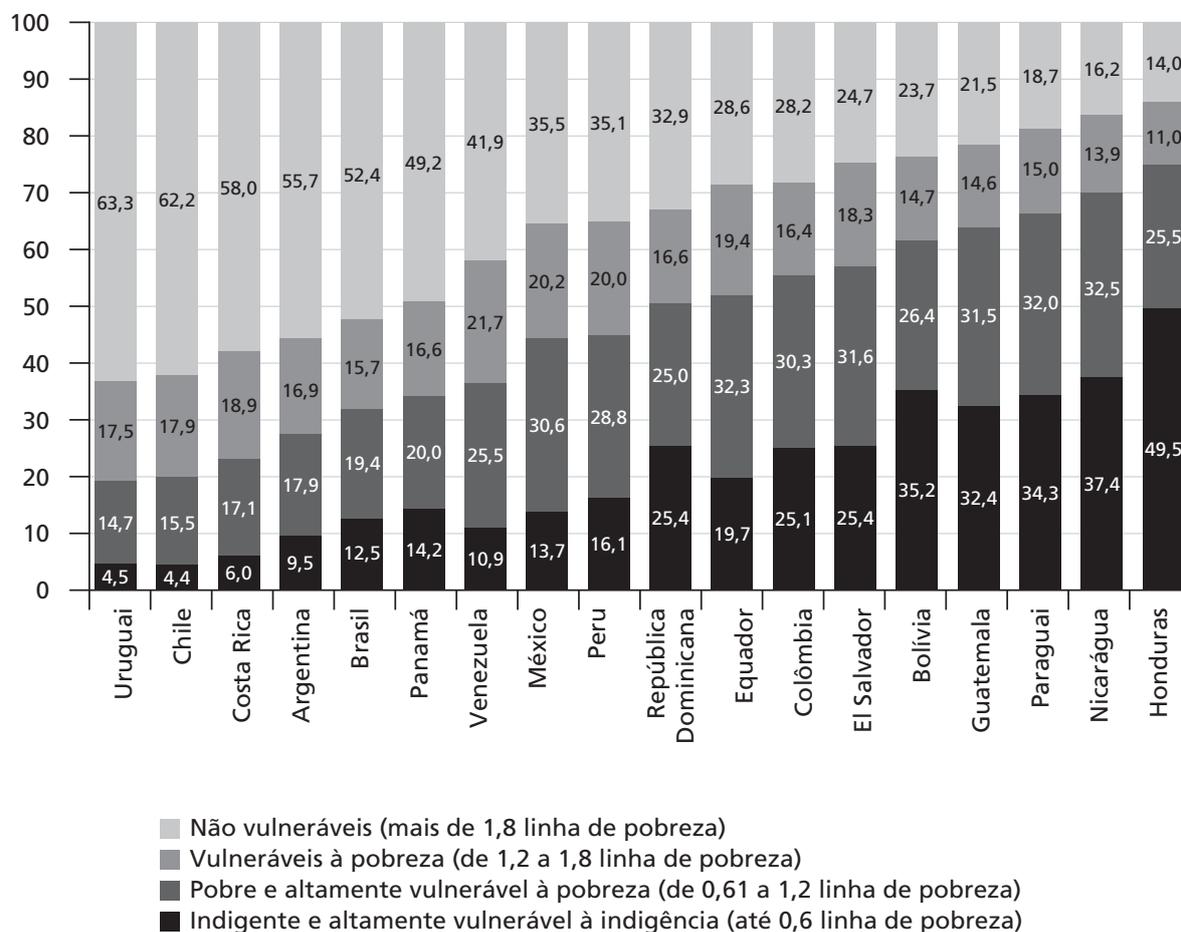
É neste ambiente de otimismo regional que pouso a crise internacional originada nos Estados Unidos. O sentimento de descolamento é abalado pela avassaladora onda da crise de crédito irradiada a partir de outubro de 2008. Em 2009,

o crescimento regional recua 1,9%, e o PIB *per capita*, 2,8%. As taxas de investimentos brutos, que avançavam a uma taxa média anual próxima a 11%, recuaram 14,5%; e as exportações, 21%. As taxas de desemprego, que caíam seguidamente desde 2002, acumulando uma redução de 4 p.p., voltaram a subir para 8,2%. E o pior: interrompe-se a queda da pobreza e da miséria.

A preocupação com os efeitos econômicos da crise é grande, mas a preocupação é ainda maior com os seus efeitos sociais. O temor é que o padrão das décadas perdidas pudesse retornar, não só pela piora devastadora dos indicadores sociais, mas também por sua recuperação lenta e assimétrica em relação ao crescimento econômico geral. Uma característica social da América Latina e Caribe é que, mesmo quando milhões de pessoas saem da linha de pobreza, muitas permanecem em um estado de vulnerabilidade e estão sujeitas a regressar à condição original, caso ocorram mudanças abruptas na economia. Como mostra o gráfico 5, esta franja varia de país para país, mas oscila entre 11% e 20% da população. Sustentar esta mudança de condição econômica exige décadas de crescimento do PIB e políticas públicas distributivas.

GRÁFICO 5

**América Latina (18 países): perfil da vulnerabilidade de renda por país (2008)**  
(Em %)



Fonte: Cepal, com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Esse perfil social demandava para a América Latina e o Caribe um enfrentamento da crise com políticas anticíclicas e, simultaneamente, a adoção de estratégias de mudança estrutural. Sendo certo que o sexênio 2003-2008 foi de crescimento com distribuição de renda, isto não necessariamente poderia ser sustentado, mesmo com a superação da crise. A verdade é que a região da América Latina e Caribe continua com problemas sérios em sua trajetória ao desenvolvimento.

A recuperação da região foi notável, e já em 2010 o crescimento econômico voltou a 6,0% e o PIB *per capita* cresceu 4,8%. A formação bruta de capital fixo retorna a 21,4%, quase o nível anterior à crise, e as exportações e os investimentos estrangeiros se recuperaram em 30%. O impacto sobre a pobreza terminou sendo muito menor que os esperados 9 milhões de pobres adicionais em 2009, crescendo, 3 milhões. Em 2010, a Cepal estima que o número de pobres da região já tenha voltado ao nível de 180 milhões de pessoas, similar ao existente em 2008, e que este movimento tenha sido acompanhado por melhoras nos indicadores laborais. Devido ao crescimento populacional, a pobreza relativa inclusive teria caído de 33% em 2008 para 32,1% em 2010.

Isso foi possível porque os governos da região adotaram fortes políticas econômicas e sociais anticíclicas, rompendo com o padrão observado em crises anteriores.<sup>14</sup>

Nesta ocasião a Cepal indicou a necessidade de que o enfrentamento dos efeitos da crise financeira internacional na América Latina e Caribe não deveria seguir a antiga receita de ajuste fiscal, corte de gastos sociais e restrição monetária e creditícia, pois seriam socialmente perversos e economicamente contraproducentes. Na realidade, um reforço no gasto público, uma defesa dos segmentos mais vulneráveis da sociedade e uma política monetária e creditícia se faziam claramente necessários, pois a crise que se iniciou como financeira rapidamente transformou-se em um processo de insuficiência de demanda efetiva.

Isso não apenas era necessário, mas também poderia se sustentar pelas condições econômicas prevaletentes na região.

### 3 A AMÉRICA LATINA APÓS A CRISE

É evidente que a região reagiu de forma notável aos efeitos da crise financeira internacional<sup>15</sup> e com políticas keynesianas evitou um colapso econômico e social, reduzindo inclusive os impactos sobre a pobreza e o desemprego. No entanto, não há garantias de que o processo de crescimento com distribuição de renda continuará no mesmo ritmo, tampouco de que a redução substantiva da pobreza se manterá

---

14. Instituições democráticas são fundamentais como forma de proteção dos segmentos mais vulneráveis da população em situações de crise e na determinação da arbitragem distributiva destas crises. A este respeito cabe citar Rodrik, que afirma que as democracias têm o direito de proteger a sua organização social, e que, quando este direito se choca com os requerimentos da economia mundial, esta última deveria ceder (Rodrik, 2011). O autor se refere ao fundamentalismo de mercado, que pode corroer o tecido social e aumentar o sofrimento humano provocado pelas crises.

15. À exceção da América Central, que foi mais impactada pela redução de comércio com os Estados Unidos e pela diminuição das remessas dos imigrantes da região que perderam seus empregos durante a crise.

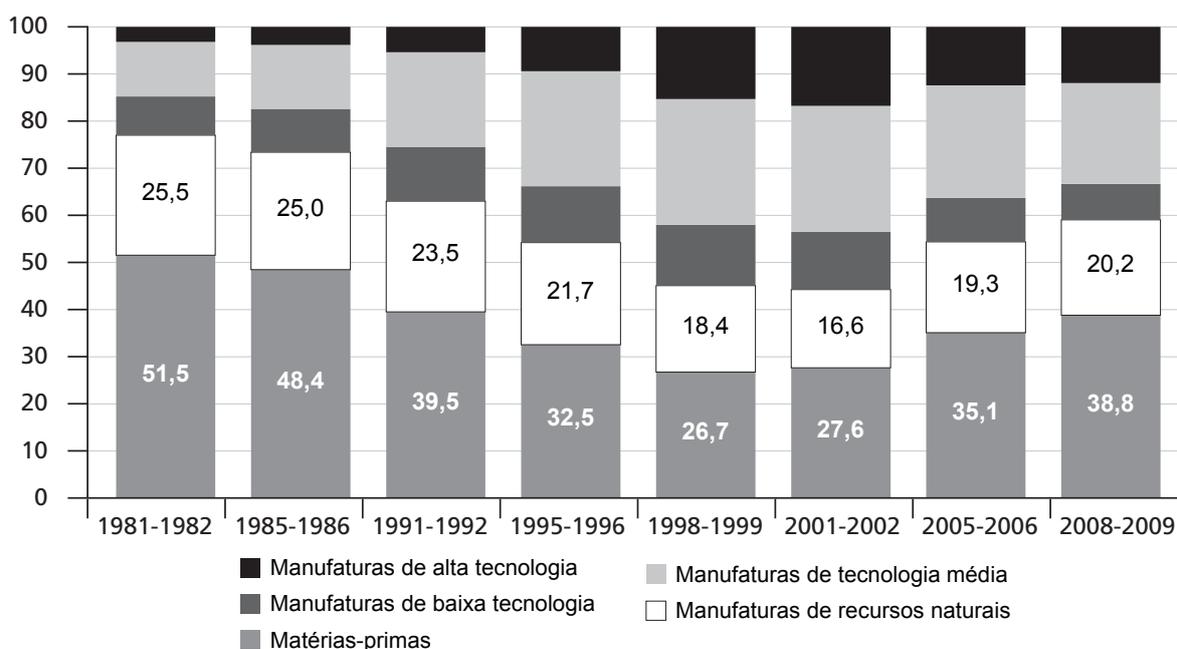
com força. A razão para isso é que as mudanças estruturais para sustentar este processo não estão consolidadas e a tendência prevalecente até o momento envolve o risco de reproduzir estruturas historicamente concentradoras de renda.

A extraordinária oportunidade criada pelo avanço positivo dos termos de troca,<sup>16</sup> como resultado do crescimento dos preços dos produtos básicos no mercado internacional, em razão do crescimento econômico asiático, da imensa liquidez internacional e da especulação nos mercados de futuros, aumenta o peso das exportações de recursos naturais brutos ou pré-processados na pauta comercial da América Latina e Caribe e constitui um freio à diversificação da produção (gráfico 6). Este fenômeno arrasta os investimentos para este segmento da economia e, na ausência de políticas industriais ou setoriais relevantes, recria economias primário-exportadoras, com seu viés de economia de enclave, com pouca internalização e encadeamento dos avanços na produtividade deste setor para o resto da economia.

O avanço da produtividade média não é suficiente para sustentar processos de crescimento com distribuição pervasiva da renda, pois pode ser resultado de uma brutal assimetria dos níveis de produtividade no tecido produtivo e de difusão da tecnologia. A heterogeneidade estrutural concentra a renda nos setores exportadores especializados em recursos naturais e não transborda sem a adoção de políticas públicas orientadas neste sentido.

GRÁFICO 6

**América Latina e Caribe: evolução da estrutura das exportações ao mundo (1981-2009)**  
(Em % do total regional)

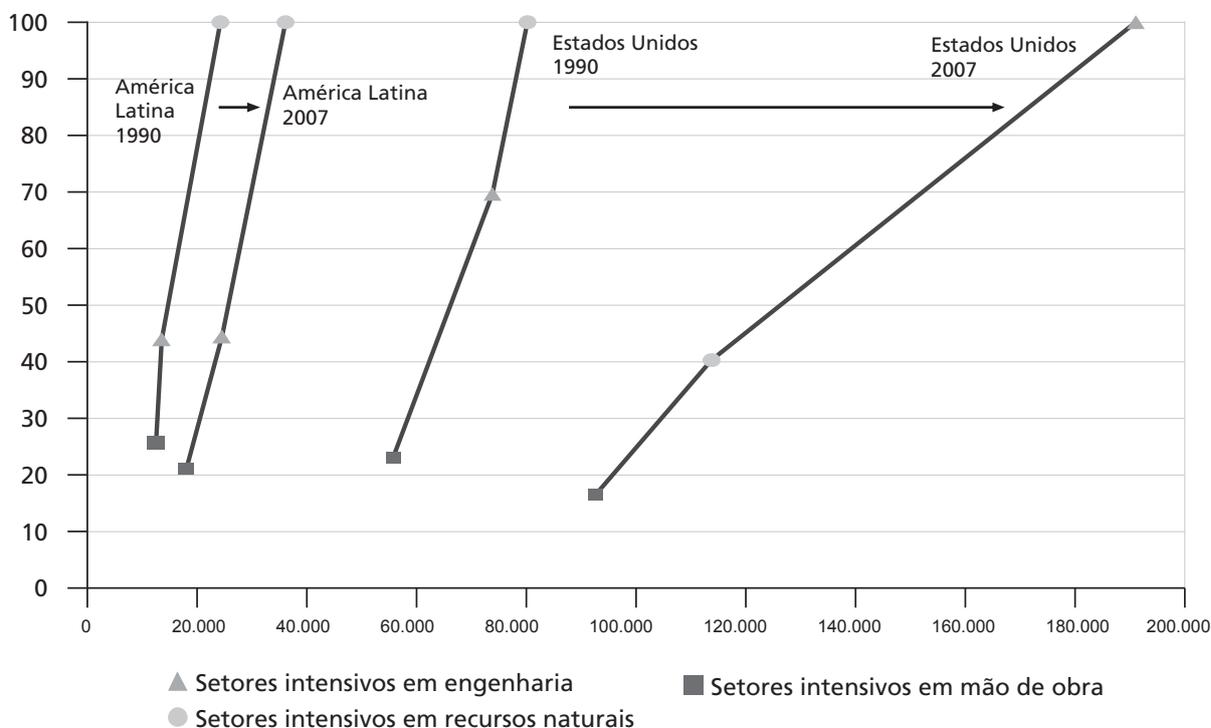


Fonte: Cepal, com base em dados da United Nations Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE).

16. A América Central é afetada de forma adversa pelo aumento dos preços dos produtos básicos, diferentemente dos países da América do Sul, que dele se beneficiam.

GRÁFICO 7

**América Latina (países selecionados) e Estados Unidos: produtividade e estrutura do valor agregado industrial (1990 e 2007)**  
(Em % do PIB industrial e em US\$ de 1985)



Fonte: Cepal, com base no Programa de Análise da Dinâmica Industrial (Padi).

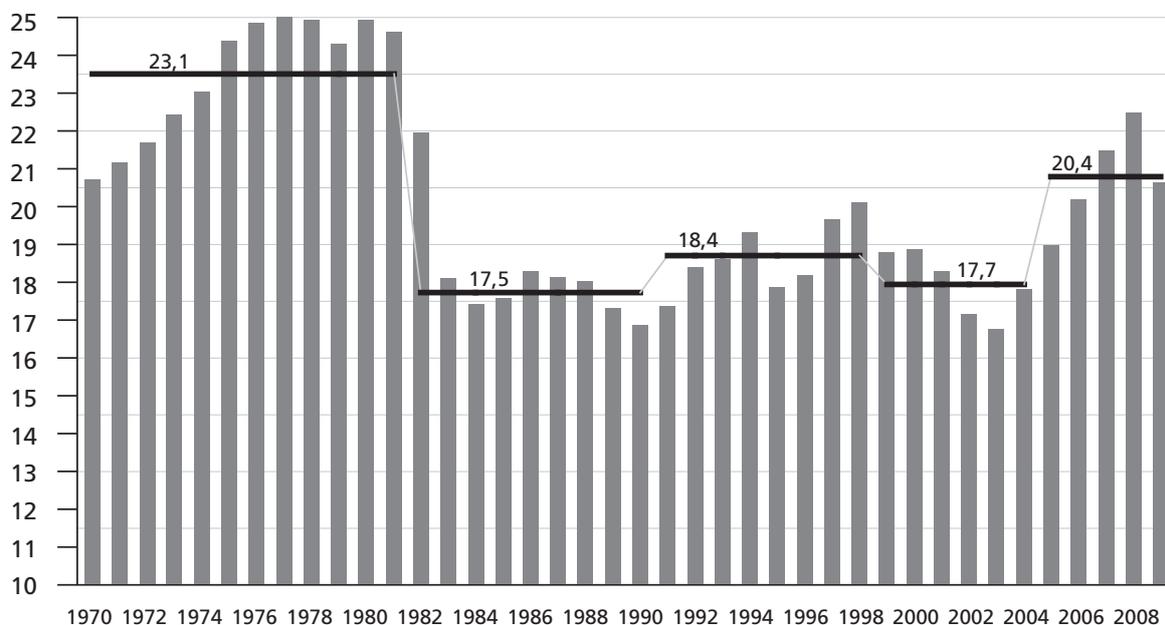
Os dados indicam que a América Latina e o Caribe não têm avançado o suficiente em termos de investimentos produtivos e de redução da heterogeneidade estrutural (gráfico 7). Como mostra o gráfico 8, a taxa de formação bruta do capital fixo foi muito baixa em comparação com a registrada em outras economias emergentes bem-sucedidas, e também com níveis alcançados pela região nos anos 1970. Ainda assim, o fosso entre a produtividade das grandes empresas e a das médias e pequenas empresas continua se alargando, assim como a brecha externa. Isto significa que o aumento dos gastos sociais, financiados pela tributação sobre os setores mais dinâmicos, o que politicamente não é trivial, pode contribuir para a redução da pobreza, mas não tem potência para fazer frente à desigualdade.

Muitos são os fatores que contribuem para a reprodução da desigualdade que não serão modificados sem a mobilização de instrumentos do Estado. O baixo crescimento da produtividade, a heterogeneidade estrutural interna e externa, a estrutura tributária regressiva, gastos públicos insuficientes em educação, ciência e tecnologia, cultura cidadã incipiente, sindicatos enfraquecidos e instabilidade na governança do setor público são reflexos da ausência de políticas de Estado e de longo prazo.

A crise financeira internacional permite um amadurecimento na reflexão sobre o papel do Estado na região. A visão de que o Estado deveria recuar para suas funções clássicas, típicas da ordem liberal do século XIX, de provedor de segurança externa e interna, administrador da Justiça e garantidor da propriedade e de contratos privados, foi duramente atingida. O mercado como mecanismo natural e autorregulado revelou, uma vez mais, ser uma falácia com graves consequências. Na realidade, o mercado sempre foi uma criatura do Estado. O amadurecimento está no reconhecimento de que o mercado necessita de regulação e o Estado de controles e governança sólida. Um mercado soberano é tão trágico quanto um Estado sem freios.<sup>17</sup>

GRÁFICO 8

**América Latina (19 países): formação bruta de capital fixo (1970-2009)**  
(Em % do PIB)



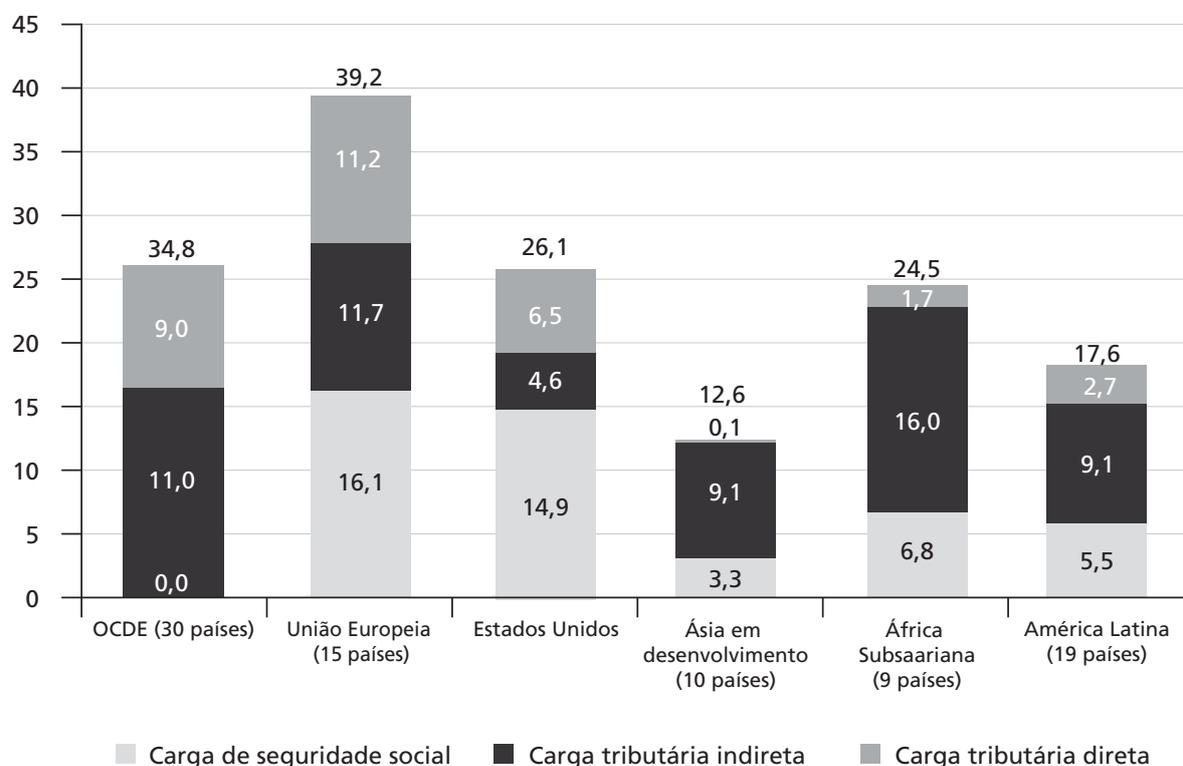
Fonte: Cepal, com base em cifras oficiais.

Uma nova equação entre mercado, Estado e sociedade está em debate nas mesas regionais. Não é possível avançar no desenvolvimento regional sem mudanças básicas. A primeira delas está relacionada à cunha fiscal. Como mostra o gráfico 9, a carga fiscal média na América Latina e Caribe é de 18%, arrecadada principalmente por impostos regressivos. Crescer e distribuir exige planejamento e políticas públicas com dotação suficiente de recursos. Prover os serviços clássicos do Estado, como seguridade social e educação, bem como estimular sistemas de inovações e políticas industriais, agrícolas e comerciais, demanda orçamentos

17. "É necessário criar uma nova arquitetura estatal que permita posicionar o Estado no lugar que lhe corresponde na condução das estratégias de desenvolvimento dos países da região. A partir de uma visão crítica de seu desempenho histórico, devemos ser capazes de perfilar esse papel, dotá-lo das ferramentas suficientes e encontrar seu lugar preciso, em equilíbrio com o mercado e o cidadão" (Cepal, 2010a, p. 234, tradução livre).

robustos, não disponíveis em grande parte dos países. Um novo pacto fiscal e tributário é essencial para o processo de sustentação do crescimento com distribuição de renda e erradicação da miséria. É possível calcular a carga tributária que pode ser suportada por cada país. Neste âmbito, a situação na região é diversificada. Alguns países já estão no limite das possibilidades, como é o caso do Brasil, com uma carga bruta de cerca de 36% do PIB. Alguns, como o México, com 15%, estão muito aquém, enquanto outros, como Chile e Colômbia, estão em uma posição intermediária, com uma carga tributária bruta em torno de 22%. Deve-se ter claro que os déficits fiscais podem ser utilizados para fins anticíclicos, mas devem ser adequados a uma sustentação de longo prazo da dívida pública.

GRÁFICO 9  
**Comparações internacionais da carga tributária (2008)**  
 (Em % do PIB)



Fonte: Cepal, com base em cifras oficiais.

Outro elemento fundamental está no manejo geral da macroeconomia. Uma política de desenvolvimento em ambiente de abundância de recursos naturais, como é o caso da maioria dos países da região, principalmente da América do Sul e do México, só será bem-sucedida com cuidados especiais em relação à política cambial.<sup>18</sup> A preservação da estrutura industrial

18. Naturalmente, as flutuações cíclicas da taxa de câmbio real constituem um desestímulo para adquirir novas vantagens comparativas e dar valor agregado à exportação de recursos naturais tradicionais (Cepal, 2010a, p. 69).

prevalente e dos seus empregos e, por motivos ainda mais importantes, a criação de uma indústria que agregue valor aos recursos naturais disponíveis demandam uma taxa de câmbio que estimule a produção interna e as exportações. Isto implica desestimular os fluxos de capitais especulativos de curto prazo, permitir o acúmulo de reservas internacionais, criar fundos soberanos em dólares e principalmente manejar a política monetária com um duplo mandato: gerar o máximo de crescimento econômico com o mínimo de inflação.

A política industrial e de ciência e tecnologia deve ter os instrumentos de financiamento e governança estabelecidos explicitamente nas leis e nos orçamentos públicos. É necessária a identificação dos setores estratégicos para a criação de capacidade competitiva no processo de agregação de valor aos recursos naturais disponíveis.<sup>19</sup> Dispor de crédito de longo prazo depende da existência de fundos públicos, mas também de um aprofundamento do sistema bancário privado e público. Neste último particular, além do acesso a bancos multilaterais de desenvolvimento, é importante, quando possível, criar ou ampliar bancos públicos e nacionais de desenvolvimento.

Os sistemas de seguridade social são necessários não apenas para o processo de redução da pobreza e das desigualdades, mas também para permitir uma absorção menos traumática dos choques externos adversos. Quanto mais aberta é uma economia, mais vulnerável está sua população às crises internacionais. Desta forma, a preservação dos compromissos políticos das democracias quanto ao crescimento com distribuição de renda depende de um aprofundamento da seguridade social e da segurança alimentar. Uma nova equação entre Estado, mercado e sociedade exige, além dos freios democráticos ao Estado e da regulação do mercado, uma seguridade social sólida e abrangente.

#### 4 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Por fim, é relevante a necessidade de uma ampliação do nível educacional na América Latina e Caribe. Mesmo que o acesso ao ensino primário e a conclusão desta fase já estejam próximos de 100%, ainda há problemas em termos de qualidade do ensino. Acrescenta-se que o acesso, a progressão e a conclusão no ensino secundário ainda são muito desfavoráveis. O acesso chega a 88%, mas a conclusão, medida entre jovens de 20 a 24 anos, só alcança cerca de 50%.

---

19. Um aspecto central da agenda é a identificação dos setores-chave que teriam de ser selecionados, considerando-se as especificidades da estrutura produtiva de cada país, a partir de sua capacidade de gerar e difundir conhecimento e inovação, para formar encadeamentos com outras atividades, tanto de manufatura como de serviços (Cepal, 2010a, p. 129).

A heterogeneidade do acesso e da qualidade do ensino se reflete nas oportunidades que os jovens têm para a sua realização existencial, inclusão social e cidadã, e termina por transformar a educação em mais um dos fatores de reprodução de desigualdades.<sup>20</sup>

A educação universal e de qualidade é condição necessária, mas não suficiente, para a quebra do ciclo intergeracional de desigualdade. É trágico que as distorções existentes na estrutura de ensino na América Latina e Caribe acabem por não cumprir ambas as condições, de necessidade e de suficiência.

No sentido de contribuir para a mudança desse quadro, a Cepal propõe várias ações de mudança no sistema, seis das quais são consideradas prioritárias (CEPAL, 2010b, p. 29-32):

- ampliação da cobertura de ensino básico;
- ampliação da jornada escolar do ensino primário;
- incorporação da tecnologia digital na educação como uma oportunidade fundamental na luta pela equidade;
- apoio às famílias por meio dos programas de transferências condicionadas;
- articulação do sistema de formação para o trabalho; e
- compatibilização da qualidade formativa do sistema de educação superior com a expansão do acesso a setores excluídos.

É importante ressaltar que os avanços no sistema educacional para terem resultados distributivos relevantes e sustentáveis devem estar articulados com uma série de outras políticas públicas. Nesse sentido, considerando-se a educação como elemento fundacional de uma cadeia de processos que resultam em uma sociedade menos desigual, há que se dizer que um aumento do nível educacional não resulta automaticamente em avanços na geração de ciência e tecnologia. Os avanços em ciência e tecnologia, por sua vez, não significam que sejam incorporados ao sistema produtivo como inovações. Caso ocorram as inovações, elas não resultarão automaticamente em aumentos de produtividade, pois dependem de um aprendizado organizacional complexo.

Como é mais provável e esperado, se as inovações resultarem em crescimento da produtividade, isto não significa uma redução automática e proporcional dos preços e um repasse aos salários reais, pois tais consequências dependem de estruturas de concorrência intercapitalista e da institucionalidade e dinamismo do mercado de trabalho. A redução dos preços relativos nos setores inovadores e o aumento dos salários reais terão um impacto na efetividade distributiva na medida em que,

---

20. A disparidade no desenvolvimento de capacidades não se relaciona apenas com os resultados educativos, mas também com os mercados de trabalho autorregulados que constituem verdadeiras fábricas de segmentação em níveis de produtividade, acesso a bem-estar e pleno desfrute de direitos sociais (Cepal, 2010a, p. 28).

por um lado, a política macroeconômica permita traduzi-los em aumentos da demanda de consumo e, por outro lado, as políticas públicas distributivas capturem uma parcela dos ganhos de produtividade do sistema econômico e a repassem via gastos sociais e sistema de seguridade social.

Essa sequência de eventos indica que não há resultados espontâneos e mecânicos nos processos socioeconômicos, em particular nos relacionados à educação. Como já indicado por Keynes (1936), “entre a taça e a boca, o vinho pode cair”.<sup>21</sup>

## REFERÊNCIAS

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir**. Santiago de Chile: Cepal, 2010a. Disponível em: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-SES.33-3\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Panorama social de América Latina, 2010**. Santiago de Chile: Cepal, 2010b. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010**. Santiago de Chile: Cepal, 2010c. Disponível em: <[http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-panorama\\_insercioninternacional100920.pdf](http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-panorama_insercioninternacional100920.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Panorama social de América Latina, 2009**. Santiago de Chile: ECLAC, 2009a. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/37840/PSI2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **La inversión extranjera directa en América Latina, 2009**. Santiago de Chile: Cepal, 2009b. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/39419/inversion2009e.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009**. Santiago de Chile: Cepal, 2009c. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04537.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009: crisis y espacios de cooperación regional**. Santiago de Chile: Cepal, 2009d. Disponível em: <[http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/PANORAMA\\_DE\\_LA\\_INSERTION\\_INTERNACIONAL\\_2008\\_2009.pdf](http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/PANORAMA_DE_LA_INSERTION_INTERNACIONAL_2008_2009.pdf)>.

---

21. “No entanto, se nos vemos tentados a assegurar que o dinheiro é o tônico que incita a atividade do sistema econômico, devemos recordar que, entre a taça e a boca, o vinho pode cair” (Keynes, 1936, tradução livre).

\_\_\_\_\_. **La transformación productiva 20 años después:** viejos problemas, nuevas oportunidades. Santiago de Chile: Cepal, 2008. Disponível em: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/33277/2008-117-SES.32-latransformacion-WEB\\_OK.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/33277/2008-117-SES.32-latransformacion-WEB_OK.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Transformación productiva con equidad.** Santiago de Chile: Cepal, 1990. (Serie Libros de la Cepal, n. 25).

EICHENGREEN, B. **Exorbitant privilege:** the rise and fall of the dollar and the future of the international monetary system. New York, Oxford University Press, 2011.

FAJNZYLBER, F. **Industrialización en América Latina:** de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago de Chile: Cepal, 1990. (Cuadernos de la Cepal, n. 60).

GREENSPAN, A. **A era da turbulência, aventuras de um novo mundo.** Rio de Janeiro: Campus, 2007.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest, and money.** New York: Macmillan Cambridge University Press, 1936.

RODRIK, D. **The globalization paradox, democracy and the future of the world economy.** New York: W. W. Norton & Company, 2011.

UNITED STATES. **The financial and economic crisis in the United States.** United States: GPO, 2011. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf>>.