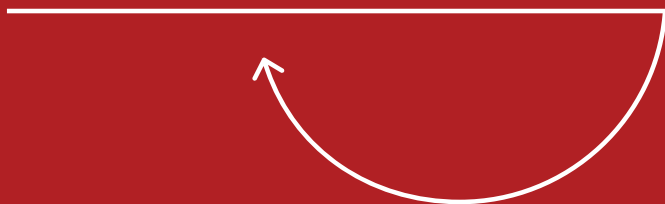




A ineficiência da desigualdade



2018

**TRIGÉSIMO SÉTIMO
PERÍODO DE SESSÕES
DA CEPAL**

*Havana
7 a 11 de maio*



NAÇÕES UNIDAS

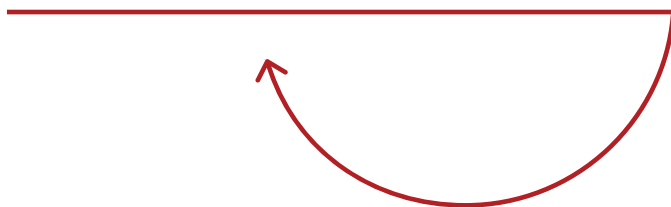
CEPAL



POR UM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL COM IGUALDADE



A ineficiência da desigualdade



2018

**TRIGÉSIMO SÉTIMO
PERÍODO DE SESSÕES
DA CEPAL**

*Havana
7 a 11 de maio*



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



POR UM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL COM IGUALDADE

Alicia Bárcena
Secretária Executiva

Mario Cimoli
Secretário Executivo Adjunto Interino

Raúl García-Buchaca
Secretário Executivo Adjunto
para Administração e Análise de Programas

Ricardo Pérez
Diretor da Divisão de Publicações e Serviços Web

Este documento foi coordenado por Alicia Bárcena, Secretária Executiva da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com a colaboração de Mario Cimoli, Secretário Executivo Adjunto Interino.

Participaram do grupo de redação Martín Abeles, Verónica Amarante, Simone Cecchini, Wilson Peres, Esteban Pérez, Gabriel Porcile, Joseluis Samaniego e Pablo Yanes da CEPAL, e Martín Hopenhayn, ex-funcionário da Comissão, que contaram com a colaboração de Cielo Morales, Jeannette Sánchez, Romain Zivy, Vianka Aliaga e Vera Kiss.

Colaboraram na preparação deste documento os seguintes Diretores das Divisões substantivas, sedes sub-regionais e escritórios nacionais da CEPAL: Daniel Titelman, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Econômico, Pascual Gerstenfeld, Diretor da Divisão de Estatísticas, Paulo Saad, Diretor do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE)-Divisão de População da CEPAL, Cielo Morales, Diretora do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), Lais Abramo, Diretora da Divisão de Desenvolvimento Social, Joseluis Samaniego, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos, Jeannette Sánchez, Diretora da Divisão de Recursos Naturais e Infraestrutura, Nieves Rico, Diretora da Divisão de Assuntos de Gênero, Osvaldo Sunkel, Presidente do Conselho Editorial da *Revista CEPAL*, Hugo Beteta, Diretor da sede sub-regional da CEPAL no México, Diane Quarless, Diretora da sede sub-regional da CEPAL para o Caribe, Juan Carlos Ramírez, Diretor do escritório da CEPAL em Bogotá, Carlos Mussi, Diretor do escritório da CEPAL em Brasília, e Inés Bustillo, Diretora do escritório da CEPAL em Washington, D.C.

Em particular, agradecemos a colaboração dos seguintes funcionários da CEPAL: José Eduardo Alatorre, Andrés Arroyo, David Barrio, Pablo Chauvet, Martín Cherkasky, Rodrigo Contreras, Felipe Correa, Manlio Coviello, Carlos de Miquel, Ernesto Espíndola, Jimmy Ferrer, Tania García-Millán, Sebastián Herrerros, Raúl Holz, Azhar Jaimurzina, Valeria Jordan, Andrei Jouravlev, Luiz Fernando Krieger Merico, Jeannette Lardé, Mauricio León, Karina Martínez, Antonio Martins, Luis Méndez, Beatriz Morales, Gabriel Pérez, Maria Cecilia Plottier, Verónica Quiroz, Luis Rifo, Adrián Rodríguez, Edwin Fernando Rojas, Miryam Saade, Ricardo Sánchez, Silvana Sánchez, Nunzia Saporito, Lucia Scuro, Valeria Torres, Daniela Trucco, Heidi Ullmann, Hugo Ventura e Soledad Villafañe.

Colaboraram também os seguintes consultores da CEPAL: Hugo Altomonte, Rafael Aramendis, Bernardo Atuesta, Martín Brum, Fedora Carbajal, Maira Colacce, Nicole Favreau-Negront, Noemí Giosa Zuazúa, Pilar Manzi, Sebastián Valdecantos, Juan Pablo Valenzuela e Eduardo A. Vasconcellos.

Agradecemos a colaboração de Cristóbal Budnevitch, Facundo Grimberg e Alicia Pita.

Agradecemos também a colaboração dos Governos da Alemanha, Espanha, França, Noruega e República da Coreia, bem como da Comissão Europeia, por seu apoio a diferentes trabalhos substantivos da CEPAL, que forneceram análises e propostas para a preparação do presente documento.

Notas explicativas

- Os três pontos (...) indicam que os dados faltam, não constam separadamente ou não estão disponíveis.
- O travessão (-) indica que a quantidade é nula ou desprezível.
- A vírgula (,) é usada para separar os decimais.
- A palavra "dólares" se refere a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação em contrário.
- A barra (/) colocada entre cifras que expressam anos (por exemplo, 2013/2014) indica que a informação corresponde a um período de 12 meses que não coincide necessariamente com o ano civil.
- Já que às vezes se arredondam as cifras, os dados parciais e as porcentagens apresentados nos quadros nem sempre somam o total correspondente.

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *A Ineficiência da desigualdade. Síntese* (LC/SES.37/4), Santiago, 2018.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Publicações e Serviços Web, publicaciones@cepal.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Solicitamos apenas que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.

Índice

I.	A igualdade no centro do desenvolvimento	5
II.	Um cenário internacional incerto.....	11
	A. Crescentes tensões na globalização	11
	B. A revolução digital adiciona incerteza.....	14
III.	A vulnerabilidade externa	17
	A. Crescimento e restrição externa	17
	B. Financeirização e vulnerabilidade externa	20
IV.	A desigualdade: uma barreira ao aumento da produtividade	23
V.	Desigualdades que segregam e deterioram: território e meio ambiente	29
	A. O lugar da desigualdade.....	29
	B. Infraestrutura e fragmentação territorial	32
	C. Segregação urbana.....	34
	D. Mobilidade urbana: combinação de desigualdade, ineficiência e custos ambientais	37
	E. Desigualdade e custos ambientais	40

VI. Instituições e cultura do privilégio	45
A. A igualdade e a eficiência requerem mais e melhores bens públicos	45
B. Uma cultura do privilégio arraigada	48
C. Violência e democracia.....	52
VII. Orientações estratégicas	57
Bibliografia.....	71

I. A igualdade no centro do desenvolvimento

Durante as sete décadas de sua história institucional, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) propôs horizontes estratégicos de desenvolvimento. A partir de 2010, esse compromisso passou a incluir uma ênfase especial na igualdade, que se expressa nos principais documentos submetidos à consideração dos países da região nos últimos quatro períodos de sessões. Assim, por quase uma década, a CEPAL colocou a igualdade como um valor fundamental do desenvolvimento e um princípio ético irredutível, em sincronia com a crescente relevância do tema nas demandas cidadãs e no debate sobre políticas.

A igualdade está no centro do desenvolvimento por duas razões. Primeiro, porque dá às políticas um fundamento último centrado num enfoque de direitos e uma vocação humanista que recolhe a herança mais apreciada da modernidade. Segundo, porque a igualdade é também uma condição para avançar rumo a um modelo de desenvolvimento focado na inovação e na aprendizagem, com seus efeitos positivos sobre a produtividade, a sustentabilidade econômica e ambiental, a difusão da sociedade do conhecimento e o fortalecimento da democracia e da cidadania plena.

A igualdade refere-se a igualdade de meios, oportunidades, capacidades e reconhecimento (CEPAL, 2014). A igualdade de meios traduz-se em uma distribuição mais equitativa da renda e da riqueza e uma maior participação da massa salarial no produto;

a de oportunidades, na ausência de discriminação de qualquer tipo no acesso a posições sociais, econômicas ou políticas. A igualdade em matéria de acesso a capacidades refere-se a habilidades, conhecimentos e destrezas que os indivíduos adquirem e que lhes permitem empreender projetos de vida que consideram valiosos. Por outro lado, a igualdade como reconhecimento recíproco se expressa na participação de diversos atores no cuidado, trabalho e poder, na distribuição de custos e benefícios entre as gerações atuais e futuras e na visibilidade e afirmação de identidades coletivas.

Este documento toma como ponto de partida essa definição de igualdade e daí avança na discussão de seu papel como força impulsionadora da eficiência econômica. Esta última é definida, sob uma perspectiva dinâmica, como a velocidade com que se pode inovar, absorver as inovações geradas em outras partes do mundo e reduzir a lacuna tecnológica, difundir as inovações no tecido produtivo e, através delas, elevar a produtividade e abrir novos espaços de investimento de maneira sustentável. Trata-se de trajetórias de aumento do produto e da produtividade baseadas no pleno aproveitamento dos recursos e no máximo potencial de aprendizado tecnológico, que ao mesmo tempo preservam o meio ambiente. Argumenta-se que a desigualdade não é só um resultado, mas também um determinante importante do funcionamento da economia, porque condiciona o acesso dos agentes econômicos a capacidades e oportunidades e modela as regras de jogo e os incentivos. A mensagem central é que a desigualdade implica grandes custos de eficiência, o que redundaria em que sua superação seja uma condição necessária para o desenvolvimento. As políticas a favor da igualdade não só produzem efeitos positivos em termos de bem-estar social, mas também contribuem para gerar um sistema econômico mais favorável para a aprendizagem, a inovação e o aumento da produtividade.

O historiador Alfred Cobham (1965) resumiu com precisão a razão que levou os Governos da França, na década de 1950 e início da década de 1960, a adotar planos de desenvolvimento econômico que transformaram substancialmente a sua economia: a pobreza é ineficiente. Contudo, durante muito tempo a visão predominante entre os economistas foi a oposta, a de que eficiência e a igualdade se contrapunham, a tal ponto que Okun (1975) se referiu à relação entre

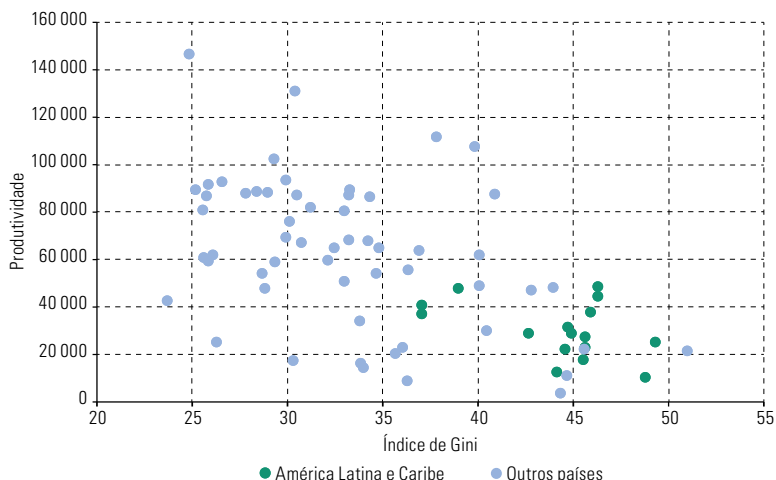
ambas como “a grande concessão” (*the big tradeoff*). Entendia-se que um menor crescimento econômico era o custo que a sociedade devia pagar para reduzir as desigualdades que surgiam da concorrência nos mercados. Esta ideia foi questionada de maneira crescente na literatura econômica (veja, por exemplo, Acemoglu e outros, 2013; Ostry, Berg e Tsangarides, 2014), de tal modo que emergiu um novo consenso em que a desigualdade é percebida como uma barreira ao desenvolvimento. A “nova economia da desigualdade e da redistribuição” (Bowles, 2012) estuda precisamente os mecanismos do lado da oferta através dos quais a desigualdade gera incentivos contrários à inovação e ao investimento.

A igualdade é uma condição necessária para a eficiência dinâmica do sistema ao criar um ambiente institucional, de políticas e de esforços que prioriza a inovação e a construção de capacidades. Sob esta perspectiva, a igualdade é mais relevante na atualidade do que no passado, devido ao impacto da revolução tecnológica, que torna a construção de capacidades e o fechamento de lacunas uma tarefa mais urgente e necessária. Essa urgência é acentuada pela insustentabilidade do atual padrão de crescimento, que obriga a aproveitar a revolução tecnológica em favor da transformação da matriz energética e dirigir os processos produtivos para processos de baixo carbono, preservando o meio ambiente e seus serviços produtivos para as próximas gerações. Os mecanismos através dos quais opera a relação entre causalidade e eficiência são a difusão muito mais ampla na sociedade da educação e das capacidades; a eliminação das barreiras à criatividade e ao esforço que representam as discriminações de qualquer tipo; o seguro social proporcionado pelo Estado de bem-estar que permite aos agentes aceitar, em maior grau, os riscos inerentes à inovação; e a superação da cultura do privilégio e da economia política que fecham o caminho a novos agentes, setores e ideias que transformam a economia e desafiam comportamentos rentistas baseados em vantagens comparativas estáticas ou privilégios políticos.

O gráfico 1 apresenta a associação negativa entre desigualdade e produtividade numa amostra ampla de países. Essa associação não supõe uma direção única de causalidade entre as duas variáveis; pelo contrário, admite-se que a causalidade provém tanto da desigualdade como da produtividade numa interação complexa, como se argumenta ao longo do documento.

Gráfico 1 Produtividade e índice de Gini, 2014

(Em dólares de paridade do poder aquisitivo (PPA) e em termos percentuais)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Universidade de Groningen, Penn World Table [base de dados on-line] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>, e Universidade Harvard, Standardized World Income Inequality Database (SWIID) [base de dados on-line] <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/11992>.

Nota: O índice de Gini é expressado em termos percentuais. A produtividade é expressada em produto por empregado em dólares PPA de 2011.

O papel da igualdade sobre a eficiência da oferta contribui para viabilizar seus efeitos positivos sobre a demanda efetiva. É mais provável que a distribuição da renda ajude a expansão da demanda num país cuja estrutura produtiva é mais diversificada e competitiva. Assim, a tradicional visão keynesiana sobre distribuição e demanda efetiva é complementada com a visão schumpeteriana sobre inovação e capacidades.

A visão sob a perspectiva da igualdade converge com as demandas de construção de capacidades e com a ênfase que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável atribuem ao tema. A crescente preocupação com os elevados níveis de desigualdade que se expressa nas políticas internas dos países tem seu correlato externo nesse consenso da comunidade internacional alcançado em 2015. Ele reconhece a igualdade como

um fator essencial da estabilidade internacional e da redução de conflitos. O propósito de assegurar “que ninguém será deixado para trás”, expressado na Agenda 2030, reflete com clareza essa vocação universalista e inclusiva.

O consenso da comunidade internacional surge não só de análises técnicas, mas também do diálogo dos governos e organismos internacionais com a sociedade civil. Um exemplo desse diálogo é a Primeira Reunião do Fórum dos Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada na Cidade do México em abril de 2017. Nela, autoridades de governo, organismos internacionais, acadêmicos e organizações da sociedade civil examinaram e constataram os avanços alcançados pela região em matéria de igualdade e implementação da Agenda 2030. Previu-se, então, que esses objetivos seriam abordados também na Segunda Reunião do Fórum, a ser realizada em Santiago em abril de 2018.

II. Um cenário internacional incerto

A busca da igualdade e da eficiência num contexto de sustentabilidade ambiental se torna especialmente urgente à luz das tendências recentes no cenário internacional, que passou por profundas mudanças econômicas, tecnológicas e geopolíticas. Essas mudanças, ao mesmo tempo em que abrem horizontes de investimento e aprendizagem, acentuam a incerteza e podem agravar o atraso tecnológico da região.

A. Crescentes tensões na globalização

Quase uma década após o início da crise financeira global, pela primeira vez os três grandes blocos econômicos (Estados Unidos, Europa e Leste Asiático) estão crescendo simultaneamente, embora a ritmos muito diferentes, ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento estariam aumentando seu crescimento com base na recuperação dos preços dos recursos naturais. Por sua vez, a revolução digital está se acelerando, impulsionada pelo avanço das plataformas digitais globais e pelos efeitos de escala e de rede derivados da difusão do acesso aos serviços digitais a quase dois terços da população mundial e sua crescente importância nos setores econômicos. A combinação de diferentes ritmos de reação à crise, crescimento sustentado da China e luta pelo controle dos pontos nevrálgicos da economia digital provocou tensões geopolíticas de intensidade inesperada.

Todos os países, particularmente as economias em transição, estão expostos aos efeitos da globalização através da concorrência

nos mercados mundiais, como resultado de políticas de liberalização do comércio internacional e dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED), acentuados pelo progresso tecnológico, sobretudo no que se refere às tecnologias digitais, que contribuiu para reduzir os custos de transação e desenvolver cadeias produtivas globais. A globalização e o maior crescimento de algumas economias em desenvolvimento (especialmente a China e o Leste Asiático) impulsionaram uma significativa redução da desigualdade de renda entre países. Contudo, nem todos se beneficiaram igualmente da globalização. Apesar do crescimento econômico, em muitos países a desigualdade na distribuição da renda aumentou desde o início da década de 1980 até meados da década de 2010, o que gerou uma crescente preocupação e alimentou o debate internacional em torno da concentração da renda e da riqueza.

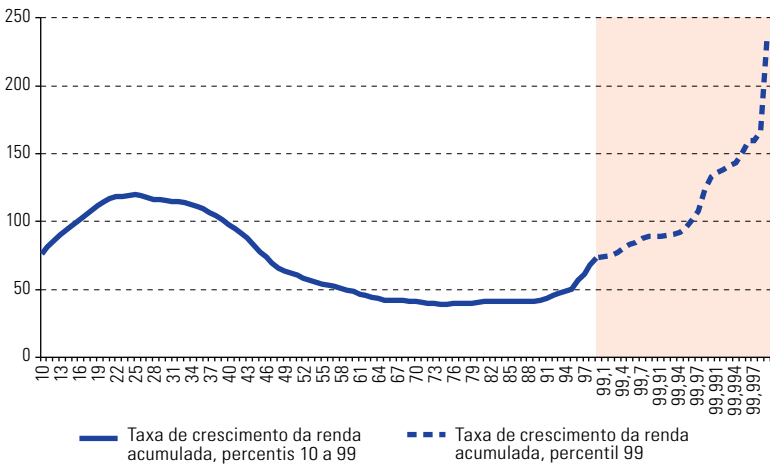
Apesar da diminuição da desigualdade entre nações, nas regiões mais desenvolvidas a desigualdade interna se encontra hoje em seu nível mais alto em décadas e o índice de Gini (a medida de desigualdade mais utilizada) aumentou em quase todas as regiões do mundo. Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esse índice chegou a 32 em 2014, seu maior valor desde a década de 1980; na China aumentou de 28,6 nos anos 80 para 48 em 2012 (último dado disponível). A única exceção a esta tendência é a América Latina, que na última década alcançou seu mínimo histórico em termos de concentração da renda, embora mantendo-se entre os maiores níveis de desigualdade do mundo.

A partir dos dados do *World Inequality Report 2018* (Alvaredo e outros, 2018), o gráfico 2 mostra o crescimento acumulado da renda média em cada um dos percentis da distribuição global da renda no período 1980-2016.¹ Observa-se que a globalização e a abertura dos mercados impulsionaram em todos os países um aumento significativo da renda real *per capita*. Contudo, o gráfico confirma que a renda global cresceu a velocidades distintas, gerando ganhadores e perdedores. Poderíamos definir como ganhadores em termos de crescimento da renda real *per capita* aos indivíduos com uma renda média em torno dos percentis 20 e 60 (em sua maioria habitantes

¹ A renda por adulto é informada a partir da distribuição da renda total nacional por adulto (Alvaredo e outros, 2018).

da China e Índia, economias que nos últimos 30 anos cresceram a taxas sem precedentes) e aos que têm uma renda média em torno do percentil 99, que corresponde ao 1% mais rico do mundo. Os que ficaram relativamente para trás foram aqueles com uma renda média *per capita* entre o percentil 70 e o percentil 90 da distribuição global, em sua maioria indivíduos que pertencem às (velhas) classes médias dos países mais avançados.

Gráfico 2
Crescimento da renda real por adulto por percentil de renda na distribuição global, 1980-2016
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em F. Alvaredo e outros, *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab, 2018 [on-line] <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.

Da análise surge uma acentuada evidência da polarização dos benefícios da globalização a favor dos mais ricos. O 1% mais rico do mundo capturou 27% do total acumulado do crescimento da renda entre 1980 e 2016, enquanto os 50% da distribuição capturaram somente 12% (Alvaredo e outros, 2018). O 1% mais rico da população aumentou sua renda a um ritmo sustentado na maioria dos países.

Embora seja difícil separar empiricamente o efeito das diversas forças que interagem no sistema econômico, as conclusões das análises de Alvaredo e outros (2018) e de Milanovic (2016), bem como a análise apresentada acima sobre a evolução da renda por decil,

ajudam a entender o questionamento que se faz à globalização nos países avançados. A polarização da renda diminuiu os salários da classe média, o que levou as famílias a recorrer ao endividamento para manter seus níveis de bem-estar. Ao mesmo tempo, os que se beneficiaram do crescimento da renda aumentaram mais seus investimentos em ativos financeiros do que nas atividades produtivas. O crescente endividamento da classe média, junto com o aumento desproporcional dos ativos financeiros, provocou o colapso dos títulos hipotecários de alto risco, que foi um fator decisivo na crise de 2008. O alto nível de desigualdade e a incapacidade de estimular o crescimento dos salários depressimaram a demanda de consumo e dificultaram a recuperação da economia global.

B. A revolução digital adiciona incerteza

O universo tecnológico também apresenta fortes graus de incerteza, tanto em sua própria dinâmica como em seus efeitos sobre as atividades analógicas. Contudo, diferentemente do que ocorre na realidade macroeconômica, em que a incerteza é resultado de uma década de lento crescimento, no âmbito digital a incerteza é resultado de seu êxito. O desenvolvimento das novas tecnologias se acelerou e seus efeitos se expandiram transversalmente na economia e na sociedade.

A aceleração da mudança tecnológica é manifesta quando se considera o fluxo de dados medido pela capacidade instalada de banda larga transfronteiriça. Esta seguiu uma dinâmica exponencial a partir de 2007, num contexto em que os fluxos internacionais de comércio de bens e serviços, de investimento estrangeiro direto e de financiamento registraram fortes flutuações, particularmente depois da crise financeira global (Manyika e outros, 2016). A expansão digital, baseada no aumento das capacidades de processamento, transmissão e armazenamento, não foi afetada pelos problemas que incidiram na formação de capital, no crescimento e no emprego em nível agregado.

A velocidade da mudança também é observada em múltiplos indicadores, entre os quais se destacam os vinculados ao acesso à Internet e ao uso das tecnologias móveis. Entre as tecnologias mais avançadas, o dinamismo também é notável. Em menos de uma década, foram introduzidos pacotes tecnológicos vinculados à computação em

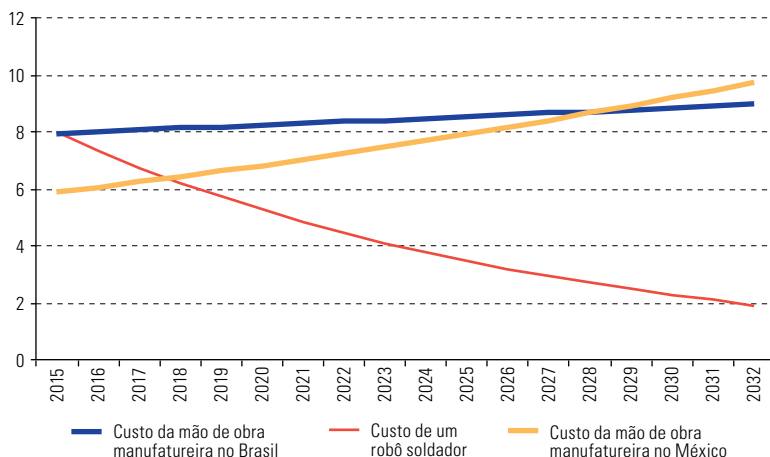
nuvem e análise de grandes dados que se massificaram rapidamente entre os consumidores e as empresas, sobretudo as de tamanho médio e grande. Além disso, em menos de dois anos abriram-se novos campos de ação em matéria de robótica e inteligência artificial que, embora desenvolvidos ao longo de décadas, se tornaram habituais nas discussões de política por seus potenciais impactos.

Os efeitos do avanço da economia e da sociedade digitais são múltiplos, mas três deles são de particular interesse para a formulação de políticas. Em primeiro lugar, devido à expansão das tecnologias digitais, apagaram-se os limites entre os setores produtivos de bens e os de serviços. As vantagens competitivas tradicionais de custos se tornaram mais difíceis de identificar e utilizar na medida em que o uso dos bens físicos depende cada vez mais de sua conexão à “nuvem do produto”. Em segundo lugar, reavivou-se a discussão sobre o paradoxo de Solow (“vemos computadores em toda parte, exceto nas estatísticas de produtividade”). A discussão sobre os efeitos da economia de plataformas na produtividade intensificou-se e está longe de chegar a uma conclusão. Em particular, há problemas derivados dos erros de medição e dos atrasos de implementação e geração de complementaridades (McAfee e Brynjolfsson, 2017).

O terceiro efeito é de longe o mais relevante para as decisões de política e possivelmente o mais incerto. O impacto das novas tecnologias, particularmente a robótica e a inteligência artificial, no nível e na qualidade do emprego será observado em áreas que vão desde os mecanismos compensatórios para os setores prejudicados até a formulação dos novos planos de ensino. As estimativas realizadas a partir de 2013 chegam a resultados muito diferentes; contudo, em todos os casos os efeitos são importantes, sobretudo em contextos com lento crescimento do emprego ou forte crescimento da população em idade de trabalhar. A acelerada diminuição do custo dos robôs e sua maior funcionalidade aceleram sua incorporação em vários setores industriais e em diversos países. O avanço tecnológico permite produzir robôs de tamanho manejável e facilmente incorporáveis à estrutura produtiva, desde robôs industriais até robôs de controle de inventários, bem como capazes de prestar serviços em centros de atendimento (*call centers*). Junto com a queda de seu custo, isso acelerará a incorporação dos robôs aos processos produtivos. Em 2015, o custo de um robô

soldador era de 8 dólares por hora, o equivalente ao custo da mão de obra para o mesmo trabalho no Brasil. Estima-se que em 2018 essa equivalência ocorrerá também no setor manufatureiro do México (veja o gráfico 3).

Gráfico 3
Brasil e México: evolução do custo médio de um robô soldador
e da mão de obra manufatureira, 2015-2032
(Em dólares por hora)



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

O efeito das novas tecnologias no mercado de trabalho, em termos de deslocamento de trabalhadores, dependerá da estrutura de ocupações imperante, que varia entre os países. Dependerá também dos custos de introdução de novas tecnologias (entre os quais se incluem os custos de aquisição, ajuste, instalação, capacitação, manutenção e atualização) e dos requisitos de infraestrutura, que poderiam redundar em que a passagem de uma substituição tecnologicamente possível a uma substituição economicamente viável seja mais complexa nos países da América Latina e do Caribe do que nos países desenvolvidos (Weller, 2017). Além disso, existem restrições à aceitação social e política dessas tecnologias que podem alterar significativamente seus prazos de implantação nos países ou regiões.

III. A vulnerabilidade externa

A. Crescimento e restrição externa

O crescimento das economias da região desacelerou-se depois da recuperação de 2010 e 2011 que teve lugar após a crise financeira internacional. O crescimento médio de 2,3% observado entre 2012 e 2017² foi inferior ao do período compreendido entre 2000 e 2008 (3,8%). Esse resultado ficou muito abaixo do registrado em regiões como o Sudeste Asiático (5,3%), a África Setentrional (3,1%) e as maiores economias emergentes da Europa (2,8%) no mesmo período.³

Para sustentar o emprego, a formalização e uma maior participação salarial, o crescimento econômico deve ser capaz de acompanhar o crescimento da oferta de trabalho. Nos anos de maior dinamismo econômico (antes de 2009), a criação de emprego foi intensiva, em consequência não só do ritmo de crescimento, mas também de uma elasticidade emprego-produto inusitadamente alta (CEPAL, 2017a). Durante esse período, o crescimento econômico superou o umbral necessário para absorver o crescimento populacional, o que explica a

² Os dados de 2017 para os países da América Latina e do Caribe correspondem a projeções da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) incluídas no *Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe, 2017* (CEPAL, 2018).

³ Os dados de 2017 para os países do Sudeste Asiático e África Setentrional e as maiores economias emergentes da Europa correspondem a projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI).

importante redução do desemprego.⁴ Esse umbral situa-se em torno de 2,5% para o conjunto da região, 2,4% para a América do Sul, 2,5% para a América Central e México e 2,7% para o Caribe.⁵ Até 2014, o crescimento da região manteve-se acima do umbral mencionado, mas a um ritmo que apenas permitiu absorver o crescimento da população e manter a taxa de emprego. Posteriormente, a região cresceu em média a uma taxa inferior a esse limite. Essa dinâmica começou a se refletir na taxa de desemprego, que em 2016 registrou um aumento de 1,6 ponto percentual em relação ao nível de 2015, acumulando um aumento de 2,0 pontos percentuais desde 2014.⁶

É importante contrastar a taxa de crescimento necessária para manter o emprego com a taxa de crescimento compatível com o equilíbrio externo. O crescimento da economia pode flutuar entre períodos, mas no longo prazo essa taxa não pode se afastar daquela que seria compatível com contas externas equilibradas. Para analisar a sustentabilidade externa do crescimento, costuma-se estimar a elasticidade-renda mundial das exportações e a elasticidade-renda interna das importações. A lei de Thirlwall (1979) afirma que, dado o ritmo de crescimento dos parceiros comerciais, o crescimento econômico que é compatível com o equilíbrio externo de um país no longo prazo depende do quociente entre as elasticidades de exportação e importação. Uma análise por sub-regiões permite observar que na América do Sul o quociente das elasticidades, ou condição de Thirlwall, se deteriorou significativamente nos últimos anos, em geral como consequência da queda da elasticidade-renda das exportações.⁷ Já no grupo formado pela América Central e México, a condição de Thirlwall melhorou na maioria dos casos, com base no aumento da elasticidade-renda das exportações.

A dinâmica das elasticidades do comércio exterior revela a persistência de problemas estruturais vinculados ao hiato tecnológico, ao perfil de especialização e a outras variáveis que incidem na

⁴ O umbral de crescimento é calculado como o quociente entre o crescimento populacional e a elasticidade emprego-produto. Permite estimar quanto deve ser o crescimento econômico para que o número total de empregos aumente no mesmo ritmo que a população e a taxa de emprego se mantenha estável.

⁵ O umbral considera um crescimento vegetativo médio da ordem de 1,2% e uma elasticidade emprego-produto de 0,48 nos últimos 16 anos.

⁶ A taxa de desemprego de 2014 foi a mais baixa dos últimos 20 anos.

⁷ A exceção foi o Paraguai, onde se observou uma leve melhoria associada à adoção das novas tecnologias de produção de soja, que na Argentina, Brasil e Uruguai se haviam difundido e consolidado anteriormente.

competitividade sistêmica dos países da região (CEPAL, 2007 e 2010). Nas economias especializadas em produtos que têm uma demanda mundial mais dinâmica (eficiência keynesiana) e uma maior capacidade de difusão do progresso técnico (eficiência schumpeteriana), espera-se que a contribuição ao crescimento do produto mundial, bem como a um crescimento local compatível com o equilíbrio na conta corrente, seja maior.⁸ A queda da elasticidade-renda das exportações da América do Sul está associada ao aumento do peso da participação dos bens primários em suas exportações. Na América Central e México, aumentou a participação das exportações de tecnologia média e a pauta de exportações tendeu a diversificar-se. No Caribe, manteve-se uma forte dependência das matérias-primas brutas e processadas, mas registrou-se uma maior diversificação dos produtos exportados.⁹

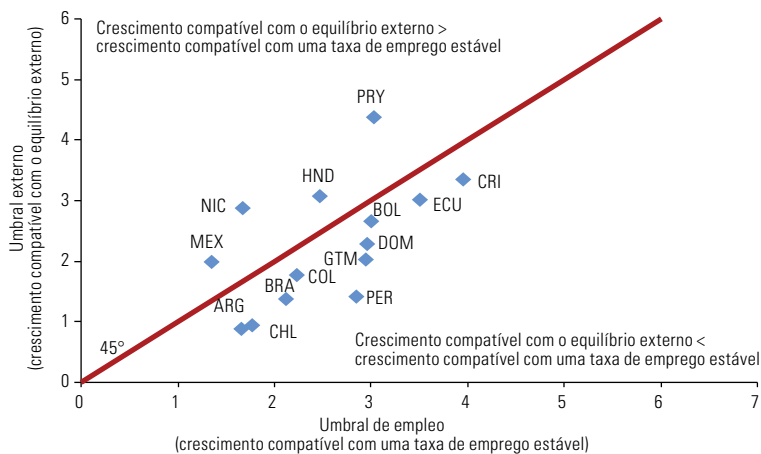
A proximidade entre o umbral mínimo de crescimento requerido para absorver o aumento da população e o limite máximo de crescimento compatível com o equilíbrio externo no longo prazo reflete a vigência da perspectiva estruturalista (já que em última instância a geração de emprego é limitada pela restrição externa ao crescimento) e, portanto, do perfil de especialização produtiva. Como se observa no gráfico 4, em muitos países da região (os situados abaixo da reta de 45°), o umbral de crescimento mínimo para absorver o aumento populacional (eixo horizontal) está acima do limite máximo que a sustentabilidade externa de longo prazo impõe ao crescimento (eixo vertical).

Os aspectos estruturais e de vulnerabilidade externa tendem a agravar-se no contexto da revolução tecnológica. À medida que sua distância com respeito à fronteira tecnológica aumentar e a difusão de novos setores e conhecimentos se atrasar, a região terá mais dificuldades para inserir-se nos mercados mundiais de maior dinamismo e elevar sua taxa de crescimento. A correspondente diminuição da demanda de trabalho tornará mais difícil a solução dos problemas de desemprego que surgem da crescente automatização e digitalização dos processos produtivos.

⁸ As exportações de maior intensidade tecnológica têm pouco peso nas exportações da América Latina, o que reflete os atrasos tecnológicos mencionados. A participação da região nas exportações mundiais de manufaturas de alta tecnologia passou de 8% em 2000 para 5% em 2015 (CEPAL, 2016c).

⁹ Segundo a CEPAL, que estimou o índice de Herfindahl-Hirschman das exportações de bens ao mundo por produto, a concentração das exportações da América Central, México e Caribe diminuiu entre 2000 e 2016.

Gráfico 4
América Latina (14 países): relação entre crescimento compatível com o equilíbrio externo e crescimento compatível com uma taxa de emprego estável, 2000-2016
(Em porcentagens)



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

Nota: A condição de Thirlwall é definida como: $y^* = \frac{\phi_1 \varepsilon z}{\pi}$, onde ε é a elasticidade-renda das exportações, π é a elasticidade-renda das importações, z é o crescimento dos parceiros comerciais, ϕ_1 é a relação entre as exportações e as importações e y^* é o crescimento da economia nacional compatível com o equilíbrio da conta corrente no longo prazo. Supõe-se que o crescimento dos parceiros comerciais seja 2%.

B. Financeirização e vulnerabilidade externa

Num contexto de financeirização periférica, a abertura irrestrita da conta financeira implica que as condições de liquidez internacionais (em boa medida derivadas da política monetária e da aversão ao risco imperante nos países centrais) se transmitirão praticamente sem mediações para a periferia e constituirão um determinante fundamental da dinâmica econômica de curto prazo. Essa interdependência exacerbou-se nas últimas décadas em consequência da maior abertura financeira da região.

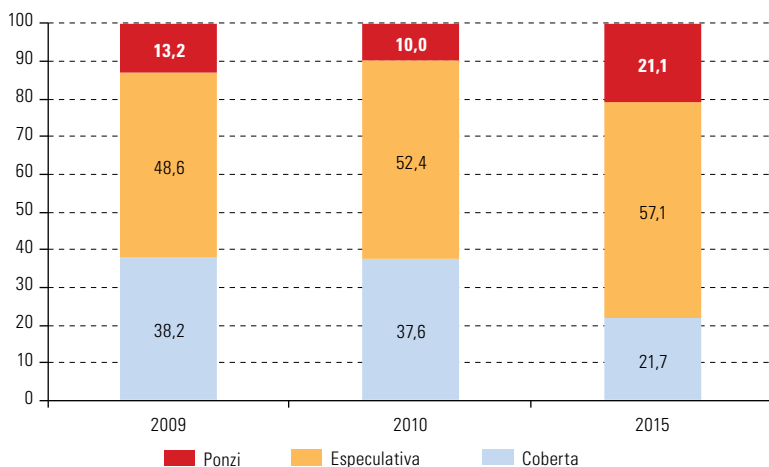
Depois da crise de 2008 ocorreu um grande crescimento do mercado global de títulos. As economias emergentes tiveram uma participação ativa neste processo, já que seu acervo total de emissões

internacionais aumentou de aproximadamente 500 bilhões de dólares em 2000 para aproximadamente 7 trilhões de dólares em 2016. Isto contrasta com o comportamento das economias desenvolvidas, na maioria das quais o nível de endividamento diminuiu no último período. Uma característica nova desse processo de endividamento foi o papel desempenhado pelo setor privado, cuja importância relativa como emissor de valores internacionais frente ao setor governamental aumentou em todas as regiões em desenvolvimento.

O maior endividamento do setor corporativo não financeiro tem três consequências macroeconômicas para a região. Em primeiro lugar, acima de certos umbrais de dívida os fundos obtidos pelas empresas não se destinam ao financiamento de investimentos produtivos. Em segundo lugar, ocorre uma mudança na composição da conta financeira do balanço de pagamentos, particularmente com relação aos fluxos de carteira. A partir da crise financeira global, os montantes anuais acumulados de fluxos associados ao investimento em títulos, que são mais sensíveis às mudanças no contexto externo, ultrapassam os vinculados com as operações de empréstimo.

Um terceiro efeito é o aumento da fragilidade financeira. De acordo com a metodologia de Minsky, que distingue entre estruturas de financiamento cobertas (*hedged*), especulativas e Ponzi, das quais as duas últimas são as que implicam maior fragilidade, as evidências mostram um aumento destas (como se observa no gráfico 5), sobretudo no caso das empresas mais ativas em emissões no mercado internacional de títulos. Do total de empresas que emitiram dívida nos mercados internacionais de títulos, a porcentagem das que se encontravam em situação Ponzi aumentou de 13,2% para 21,1% entre 2009 e 2015, e a das que se encontravam em situação especulativa de 48,6% para 57,1%. Este aumento é um fator adicional de incerteza em torno das futuras taxas de investimento e crescimento na região.

Gráfico 5
Proporção de empresas em situação Ponzi, especulativa ou coberta
nos mercados internacionais de títulos, 2009-2015
 (Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em R. Mulligan "A sectoral analysis of the financial instability hypothesis", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 53, Nº 4, Amsterdam, Elsevier, 2013; E. Torres Filho, N. Martins e C. Miaguti, "Minsky's financial fragility: an empirical analysis of electricity distribution companies in Brazil (2007-15)", *Working Paper*, Nº 896, Anandaleon-Hudson, Levy Economics Institute, 2017.

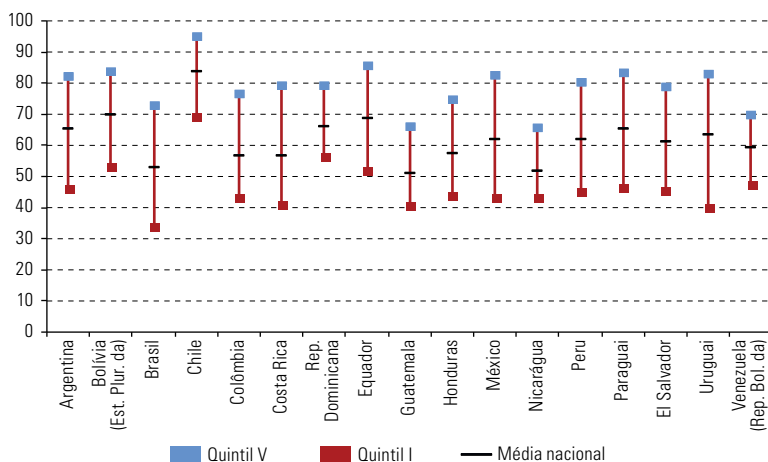
IV. A desigualdade: uma barreira ao aumento da produtividade

As desigualdades de acesso à educação e à saúde, ao reduzir as capacidades e oportunidades, comprometem a inovação e os aumentos de produtividade. Quando uma pessoa abandona seus estudos antes de concluir a educação primária ou secundária, seu potencial produtivo se ressentirá pelo resto de sua vida ativa. O menor salário que receberá, *ceteris paribus*, em relação a trabalhadores com mais anos de educação formal é um indicador da perda de produtividade e bem-estar que esse abandono implica. A magnitude dessa perda é muito elevada ao longo do tempo. O custo para a sociedade não se esgota na perda futura de renda da pessoa que não continua seus estudos, já que há externalidades positivas associadas à interação entre pessoas com alto nível de educação; em outras palavras, o benefício social do investimento em educação vai além do benefício privado. Quando a desigualdade impede o acesso à educação, seus efeitos não são localizados, mas se difundem, afetando todo o sistema econômico.

Na América Latina, uma proporção muito significativa da população com mais de 18 anos não alcança um nível equivalente ao primeiro ciclo de educação secundária completo, e a isto se somam notáveis diferenças entre o primeiro e o último quintil de renda (veja o gráfico 6). Por outro lado, a situação dos países é heterogênea. Num extremo encontra-se a Guatemala, onde somente 50% da população acima de 18 anos alcança um nível equivalente à conclusão do primeiro ciclo de educação secundária. No outro extremo está o Chile, onde esta cifra supera 80%.

Gráfico 6
América Latina (17 países): conclusão do primeiro ciclo de educação secundária, maiores de 18 anos, segundo o quintil de renda, em torno de 2016

(Em porcentagens)

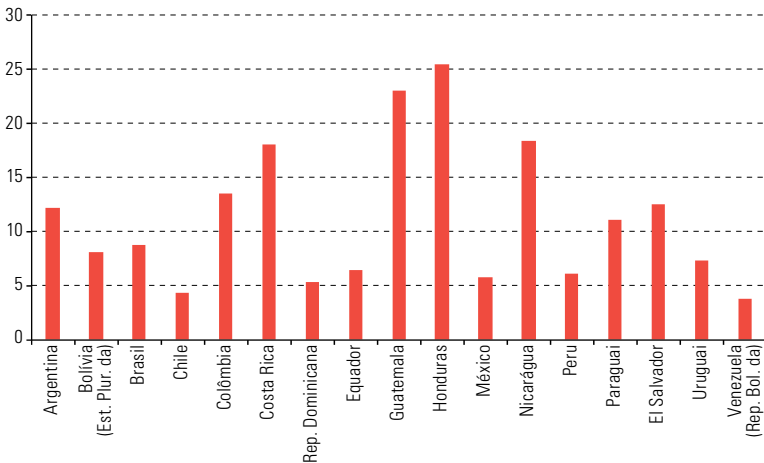


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em pesquisas domiciliares dos respectivos países.

A insuficiente acumulação educacional da população ativa é uma restrição importante em termos de capacidades que tem consequências sobre a produtividade. Um modo de estimar, de maneira muito aproximada, a perda de renda que ocorre em consequência de um baixo nível educacional consiste em calcular a diferença entre a renda efetiva dos domicílios e a que receberiam se os indivíduos que não alcançaram o nível educacional mínimo o tivessem alcançado. No caso dos indivíduos que alcançaram esse mínimo, a renda não muda. Utilizou-se uma equação de Mincer em cada país a fim de explicar o logaritmo da renda dos ocupados (excluídos os que se encontram dentro do sistema educacional) entre 25 e 55 anos, em função de um conjunto de covariáveis.

Em todos os países, a renda simulada que reflete a situação em que todos os ocupados entre 25 e 55 anos concluíram o primeiro ciclo do ensino médio é superior à que recebem atualmente os domicílios (veja o gráfico 7). Nos países onde as diferenças são maiores (Guatemala e Honduras), a variação da renda dos domicílios gira em torno de 25%, enquanto no outro extremo (Chile e República Bolivariana da Venezuela) a variação é inferior a 5%.

Gráfico 7
América Latina (17 países): aumento da renda dos domicílios
se a população tivesse concluído o primeiro ciclo
do ensino médio, em torno de 2016
(Em porcentagens)



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

No exercício anterior supõe-se que a maior oferta de trabalhadores é incorporada ao mercado de trabalho com os salários vigentes. Trata-se de uma simplificação que não considera a capacidade do mercado de trabalho de absorver mão de obra de maior qualificação, nem os efeitos de equilíbrio geral ou as mudanças tecnológicas em curso. Por isso, o valor do exercício não está em seu poder preditivo, mas em sua capacidade de ilustrar os custos da desigualdade.

Em sociedades muito desiguais, a decisão de abandonar os estudos não reflete somente diferenças de talento ou esforço, mas também menores oportunidades de acesso à educação: por exemplo, a falta de financiamento, a escassa oferta de centros de ensino de qualidade no bairro ou região geográfica ou a necessidade de ingressar mais cedo no mercado de trabalho. A correlação entre o nível educacional alcançado por pais e filhos ao longo de várias gerações é uma expressão dessa desigualdade: é muito mais alta em economias desiguais, como as da América Latina e do Caribe, do que em sociedades mais igualitárias. Se a sociedade oferecesse as mesmas oportunidades de acesso à educação no ponto de partida, não haveria motivos para essa correlação.

A desigualdade em matéria de educação é uma correia de transmissão intergeracional da desigualdade de capacidades e oportunidades, e um mecanismo importante que perpetua a baixa produtividade.

Daude e Robano (2015) avaliam o nível educacional dos filhos em relação aos pais, comparando 18 países da região com base em informação da Corporación Latinobarómetro. Ao comparar os resultados de suas estimativas para a América Latina com outras disponíveis para o mundo, eles constatam que o coeficiente de correlação entre o nível educacional dos pais e filhos é significativamente mais alto na América Latina do que em outras regiões e países, como Ásia, África, Europa e Estados Unidos. Além disso, as estimativas para os países da região são acentuadamente heterogêneas: enquanto na Costa Rica um aumento de quatro anos na educação dos pais supõe 1,6 ano mais de educação para os filhos, na Guatemala a cifra se eleva a 3,4 anos mais.

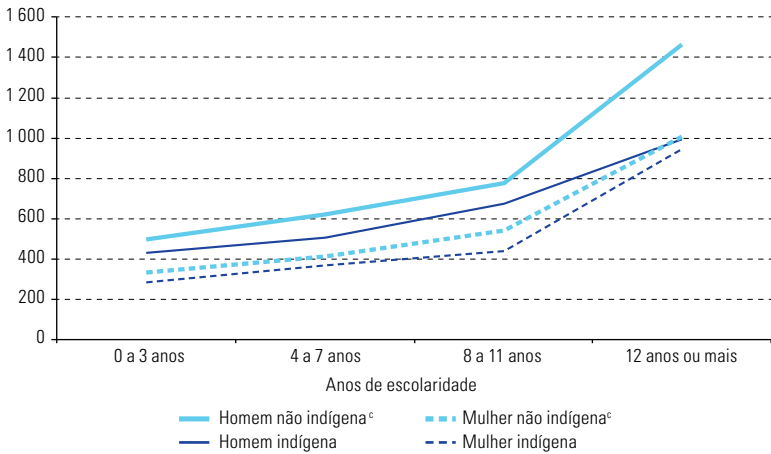
Mas não são somente as assimetrias de acesso que contam. Mesmo que todas as pessoas tivessem igualdade de acesso às capacidades no começo da vida, a discriminação afetaria suas expectativas de oportunidades de trabalho. Em sociedades marcadas pela discriminação por sexo ou condição étnico-racial, as pessoas discriminadas sabem que enfrentarão um teto em sua carreira ou que, pelo menos, estarão em desvantagem frente a seus pares de outro sexo ou condição étnico-racial. O gráfico 8 mostra que as pessoas afrodescendentes¹⁰ e indígenas alcançam menos anos de escolaridade média e têm uma renda do trabalho sensivelmente menor do que as não afrodescendentes ou não indígenas. Isto representa um desincentivo para as mulheres, afrodescendentes e indígenas, que, apesar de seu nível educacional, não têm melhores perspectivas no mercado de trabalho. Todo desincentivo à aprendizagem é uma barreira à inovação e à produtividade, que se soma à perda mais direta e imediata que significa a postergação de uma pessoa talentosa.

Corrigir a desigualdade não é um benefício que somente os países que contam com elevados níveis de renda podem se permitir, mas uma condição necessária para que os países defasados se aproximem dos níveis de produtividade dos primeiros.

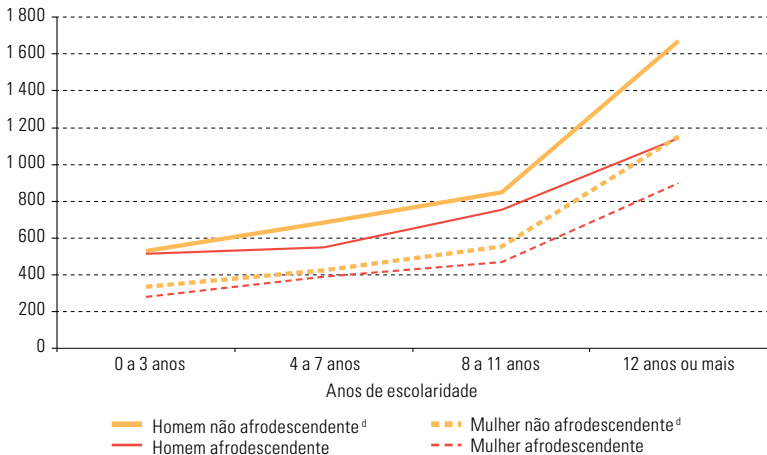
¹⁰ O termo “afrodescendente” é aceito em alguns países, mas rejeitado em outros. A CEPAL reconhece esse debate e o fato de que se trata de um conceito que não tem aceitação geral.

Gráfico 8
América Latina (países selecionados): renda mensal média do trabalho entre os ocupados de 15 anos de idade ou mais, segundo o sexo, condição étnico-racial e anos de escolaridade, total nacional, em torno de 2015
(Em dólares de 2010 de paridade do poder aquisitivo)

A. Nove países, segundo a origem étnica (indígena ou não indígena)^a



B. Quatro países, segundo a origem racial (afrodescendente ou não afrodescendente)^b



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).

^a Inclui Estado Plurinacional da Bolívia (2015), Brasil (2015), Chile (2015), Equador (2016), Guatemala (2014), México (2016), Nicarágua (2014), Peru (2016) e Uruguai (2016).

^b Inclui Brasil (2015), Equador (2016), Peru (2016) e Uruguai (2016).

^c Não inclui população afrodescendente.

^d Não inclui população indígena.

V. Desigualdades que segregam e deterioram: território e meio ambiente

Existem outras dimensões da desigualdade que se relacionam estreitamente com as já estudadas. Uma delas é a sua expressão territorial, já que a pobreza ou os baixos níveis de desenvolvimento se concentram em certas áreas. As cidades são parte desta dinâmica territorial que tende a concentrar espacialmente o desenvolvimento e a gerar polarizações, tanto nas próprias cidades como em sua relação com o mundo rural. Outras desigualdades estão relacionadas com a deterioração ambiental: os setores de menores recursos são os que sofrem em maior medida as consequências negativas da poluição em zonas urbanas, e os camponeses pobres são os que trabalham nos ecossistemas rurais mais degradados. Por outro lado, a infraestrutura existente e os padrões de investimento nessa infraestrutura consolidam e reproduzem as desigualdades territoriais e ambientais. A análise dessas desigualdades em conjunto permite identificar os limites do modelo atual e discutir as bases de um novo modelo coerente com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que reconheça a função do meio ambiente e dos recursos naturais como “base da sustentação material, ecossistêmica, ambiental e energética dos processos econômicos” (Sunkel, 1996).

A. O lugar da desigualdade

Há uma longa tradição de estudos mostrando que a concentração espacial da renda e das capacidades é muito importante na dinâmica

da economia regional. Assim, o núcleo da moderna teoria da economia regional é um modelo centro-periferia cujas variáveis principais (retornos crescentes, padrões de especialização e transbordamentos tecnológicos localizados) são as que a CEPAL e os pioneiros da teoria do desenvolvimento destacaram.

O índice de desenvolvimento regional (IDR) latino-americano de 2015, elaborado pela CEPAL, oferece uma perspectiva ampla das desigualdades territoriais. Diferentemente das análises tradicionais de disparidades territoriais que tomam como padrão de referência as médias de cada país, o IDR compara o nível de desenvolvimento relativo de 175 entidades territoriais de oito países da América Latina com as médias da região (veja o mapa 1).¹¹ Esse enfoque incorpora dimensões adicionais ao PIB por habitante, como a saúde, a educação e o acesso aos serviços públicos. O IDR de 2015 permite identificar as macrorregiões com maiores defasagens relativas em matéria de desenvolvimento econômico-social, entre as quais se encontram o Nordeste do Brasil, o Sudoeste do México e as zonas andinas e amazônicas da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Já os territórios com os melhores resultados são em geral as capitais ou as áreas metropolitanas maiores.

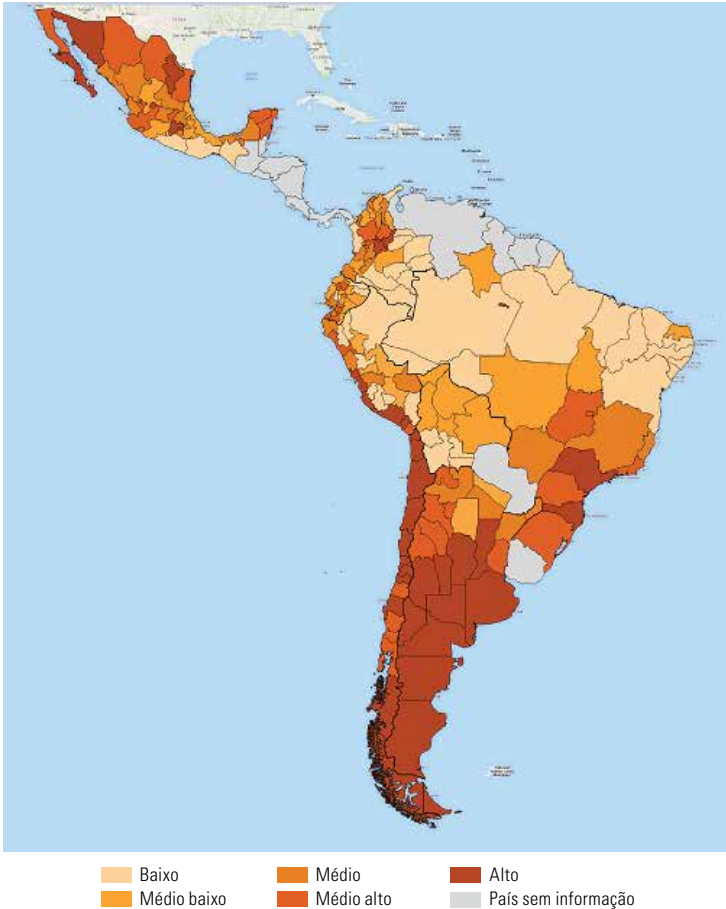
Se dividirmos as regiões em cinco estratos de desenvolvimento em função deste indicador, observamos que nos territórios com IDR médio baixo e baixo vivem mais de 87 milhões de pessoas, cerca de 18% da população total dos países analisados, enquanto sua participação no PIB alcança somente 9%. No estrato alto, a população soma 158 milhões de pessoas, que representam 32% da população total dos oito países e geram 47% do PIB. As diferenças entre os estratos são também muito acentuadas nos indicadores sociais de esperança de vida, mortalidade infantil, analfabetismo e acesso à água potável. Por

¹¹ O IDR é um índice composto elaborado com base em dez variáveis (porcentagem de população rural, taxa de ocupação, PIB *per capita* sem mineração extrativa, taxa de analfabetismo, população com educação superior, taxa de mortalidade infantil, esperança de vida, taxa de homicídios, habitação sem água encanada, domicílios com computador), para oito países e 175 entidades territoriais do primeiro nível das divisões político-administrativas (região, estado, província e departamento), tomando como referência o ano de 2015, ou em torno de 2015. As variáveis são normalizadas para gerar uma pontuação em função da qual se agrupam por quintis de graus de desenvolvimento denominados alto, médio alto, médio, médio baixo e baixo. Dentro das 175 entidades também existe uma alta heterogeneidade. Veja uma descrição da metodologia em CEPAL (2017b, anexo 1).

exemplo, nos territórios que têm um IDR baixo a mortalidade infantil é o dobro da registrada nos territórios de IDR alto.

Mapa 1

América Latina (8 países): índice de desenvolvimento regional (IDR), 2015^a



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/W.671), Santiago, 2015.

Nota: Os limites e os nomes que figuram neste mapa não implicam seu apoio ou aceitação oficial pelas Nações Unidas.

^a Os países analisados são Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México e Peru.

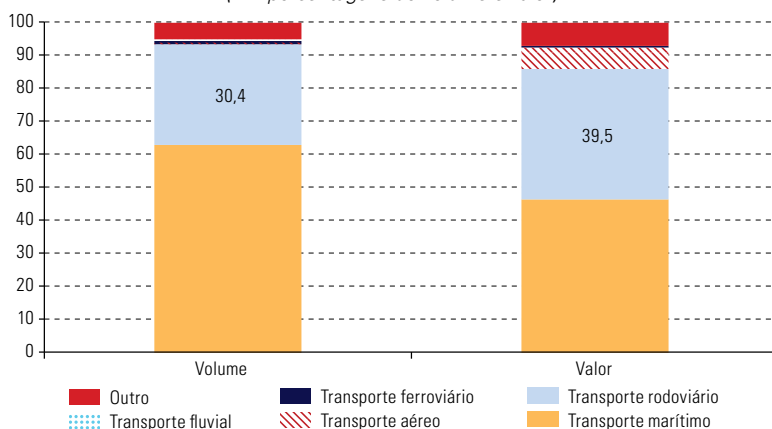
B. Infraestrutura e fragmentação territorial

As disparidades regionais se consolidam devido aos padrões predominantes de investimento em infraestrutura. A infraestrutura da região mantém, em geral, sua marca de origem como modelo de enclave (Muñoz e Pérez, 2017), já que surgiu para levar a produção mineral e agrícola aos portos para exportação. Os sistemas de infraestrutura ainda estão articulados com a exploração e exportação dos recursos naturais extrativos. Com o tempo, a malha de transportes se atualizou em termos de capacidade e qualidade, mas a conectividade dos territórios em cada país ou através da região continua sendo insuficiente.

As conexões internas e entre países da região não só estão fragmentadas, mas são ineficientes em termos econômicos e ambientais. O principal meio de transporte do comércio intrarregional na América do Sul é o marítimo, que representa 63% do volume total e 46,3% do valor total, segundo dados de 2013; o resto é dominado pelo transporte rodoviário, que representa 30,4% do volume e 39,5% do valor. No que refere ao transporte dentro dos países, 86% do volume total das operações corresponde a transporte rodoviário. Os dados nacionais sugerem o mesmo padrão no transporte interno de carga, ou seja, a predominância do transporte rodoviário, inclusive nos países que dispõem de redes ferroviárias ou fluviais, como Argentina, Brasil, Colômbia e México (veja os gráficos 9 e 10).

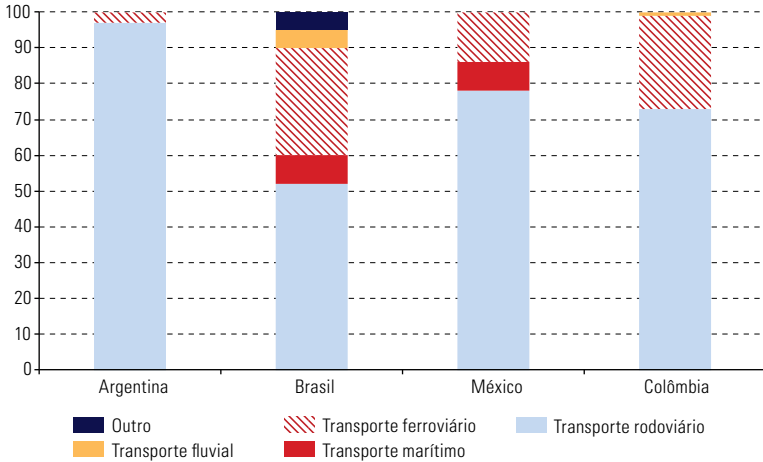
Gráfico 9
América do Sul: distribuição modal do comércio intrarregional, 2013

(Em porcentagens do volume e valor)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Base de dados de transporte internacional (BTI).

Gráfico 10
América Latina (4 países): distribuição modal interna, 2013
(Em porcentagens de toneladas transportadas por quilômetro)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base nas estatísticas nacionais, 2013.

Nota: A informação referente à Colômbia é medida em toneladas.

A distribuição modal implica grandes perdas de eficiência energética e um alto consumo de energia não renovável com elevadas emissões de carbono. Assim, subutilizam-se as vantagens regionais em termos de capacidade, complementaridade e uso de energia dos meios de transporte fluvial e ferroviário.¹²

O espaço para a política de investimento público em infraestrutura não foi aproveitado adequadamente. A insuficiente conectividade terrestre, a desigualdade no acesso aos serviços básicos e avançados de infraestrutura e os padrões de insustentabilidade ambiental revelam as limitações do enfoque tradicional das políticas de investimento público na região.

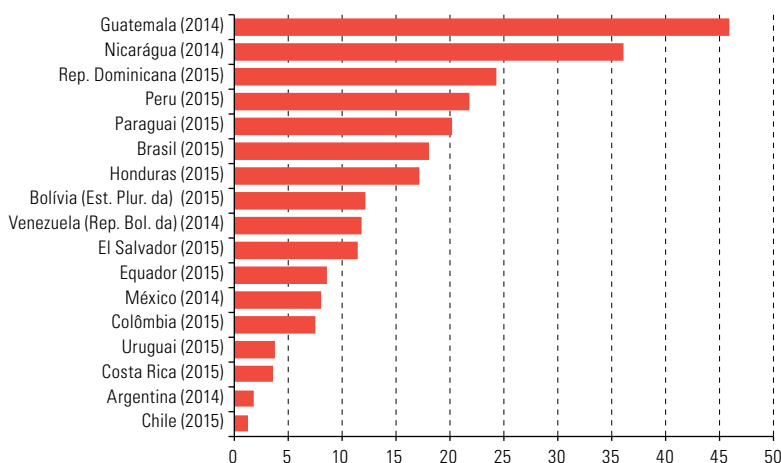
¹² As 30.000 toneladas métricas que 1.000 caminhões transportam poderiam ser transportadas em uma barcaça ou em 24 trens. Com a mesma quantidade de diesel (1 t) que um caminhão utiliza com uma carga de uma tonelada para percorrer 241 km, uma barcaça pode percorrer mais de quatro vezes essa distância (991 km) e um trem mais de três vezes (769 km) (Comisión Permanente de Transporte de la Cuenca del Plata, 2015).

C. Segregação urbana

Em muitos casos, a interação centro-periferia reflete-se numa dinâmica assimétrica campo-cidade, em problemas de concentração da pobreza em certas áreas urbanas e na ausência, em muitas dessas áreas, dos bens e serviços que o Estado deveria fornecer. Persistem, por exemplo, lacunas internas de acesso a infraestrutura básica de água potável e saneamento, que se amplificam ao comparar as zonas rurais e urbanas. A cobertura de saneamento é mais ampla nos domicílios do quintil de renda mais alta do que no quintil de renda mais baixa (veja o gráfico 11) e a lacuna é muito maior nas áreas rurais do que nas cidades. Também se observam lacunas importantes no fornecimento de energia elétrica.

Gráfico 11
América Latina e Caribe (17 países): diferenças na cobertura de saneamento entre os domicílios urbanos do quintil de maior renda e do quintil de menor renda

(Em pontos percentuais)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).

A superação destas assimetrias é fundamental para responder à nova ruralidade na região e recuperar seu atrativo para as novas gerações. O mundo rural interatua de maneira complexa e cambiante com o mundo urbano, gerando uma gama variável de combinações entre ambos. Em particular, é preciso reconhecer as transformações

socioculturais de longo alcance no mundo rural, entre elas a crescente importância e os novos papéis das mulheres, dos jovens, dos povos indígenas e das populações afrodescendentes.

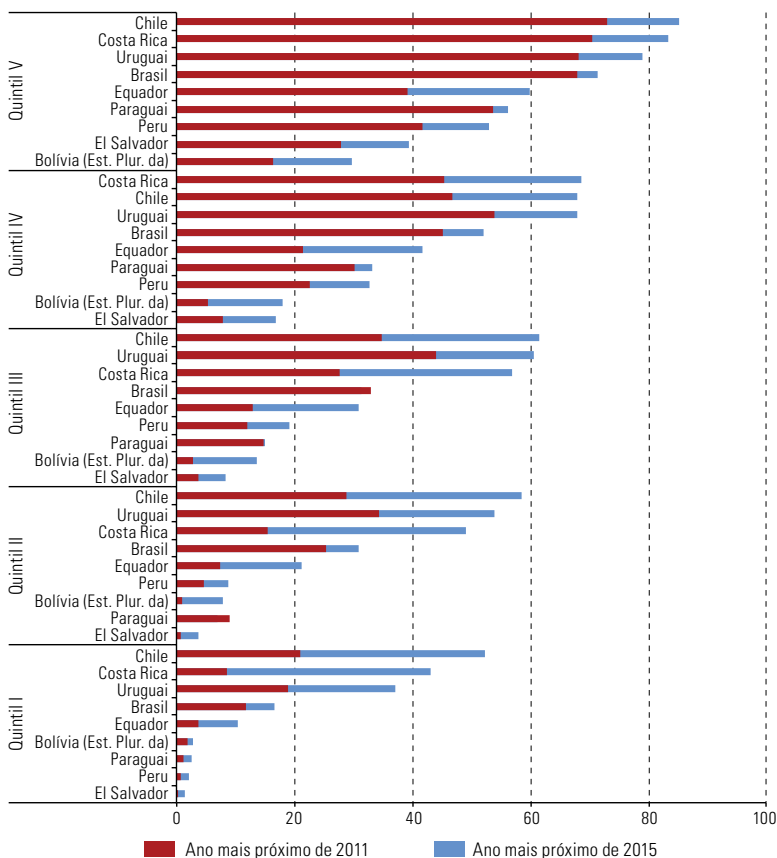
As lacunas são também de tipo qualitativo. Em alguns domicílios de baixa renda, o acesso a água ou saneamento ocorre mediante soluções tecnológicas que não asseguram uma qualidade comparável à dos domicílios de maior renda (por exemplo, cisterna ou fonte pública a uma certa distância da casa, poço ou caminhão-tanque, em comparação com a rede de água potável com conexão domiciliar; latrina ou fossa séptica em vez da rede de esgoto com conexão domiciliar). Além disso, no caso da água muitas vezes esse acesso é intermitente e está sujeito a interrupções provocadas por secas ou outros motivos.

As lacunas na provisão de serviços estão associadas à persistência de favelas,¹³ cujos habitantes frequentemente devem enfrentar maiores riscos pela exposição a doenças contagiosas, poluição ambiental e desastres naturais. Por outro lado, os custos para a política pública são elevados, pois a regularização para superar a informalidade urbana é cara. Na região, a porcentagem de pessoas que vivem em favelas diminuiu de 34% para 21% entre 1990 e 2014. Se considerarmos os valores absolutos, embora 2 milhões de pessoas tenham deixado as favelas, mais de 100 milhões ainda vivem neste tipo de assentamentos.

Não só nos serviços básicos, mas também nos serviços mais avançados, como o acesso às tecnologias digitais, existem lacunas importantes segundo o nível de renda (veja o gráfico 12). Apesar de o acesso à Internet ter aumentado em praticamente todos os quintis nos últimos anos, a diferença entre o número de domicílios com acesso a esta tecnologia no quintil de maior renda e no de menor renda (quintil V, em comparação com o quintil I) continua sendo notável: quase quatro vezes mais no Chile e Costa Rica; entre oito e nove vezes no Uruguai, Equador e Brasil; 21 vezes no Estado Plurinacional da Bolívia; e 45 no Peru. Isto dificulta o acesso on-line aos serviços de saúde, educação e governo e afeta negativamente o comércio eletrônico entre os países da América Latina, que poderia converter-se numa ferramenta de integração regional, particularmente em matéria de bens e serviços digitais. Para todos estes serviços e aplicações é preciso ter uma infraestrutura de qualidade e massificar o acesso a ela.

¹³ O termo “favela” refere-se a um fenômeno conhecido em alguns países como “villas miseria”, “pueblos jóvenes”, “campamentos” ou “cantegriles”, entre outros.

Gráfico 12
América Latina (9 países): domicílios com acesso à Internet por quintil de renda, em torno de 2011 e 2015
 (Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Observatório Regional de Banda Larga (ORBA), com base em pesquisas domiciliares.

Nota: A metodologia de cálculo da renda *per capita* dos domicílios sofreu modificações entre os períodos considerados. Os tipos de conexão com a Internet incluídos nos países são os seguintes: no Paraguai, Internet a cabo ou wifi e Internet por modem USB; no Equador, acesso telefônico, linha discada, cabo modem e banda larga móvel; no Uruguai, banda larga fixa, banda larga móvel e linha discada; no Chile, banda larga fixa e banda larga móvel contratada e pré-paga, além de telefone móvel ou outro dispositivo móvel. Na Costa Rica, a pesquisa é feita na unidade habitacional, que pode incluir mais de um domicílio.

No primeiro trimestre de 2017, numa amostra de 18 países da região, a cobertura das redes 3G era superior a 90%, enquanto a cobertura das redes 4G era de cerca de 70%. Contudo, ainda persiste

uma ampla lacuna relacionada com a demanda (cobertura menos demanda efetiva do serviço), já que a média de assinantes era de apenas 53% da população atendida.

D. Mobilidade urbana: combinação de desigualdade, ineficiência e custos ambientais

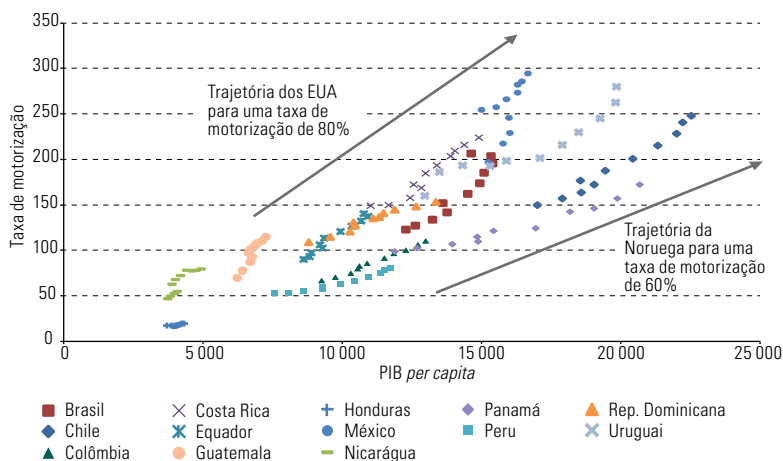
A situação da mobilidade urbana combina os problemas de desigualdade, ineficiência produtiva e energética e deterioração ambiental. Embora 60% da população das áreas metropolitanas da região se locomova a pé, em bicicleta ou em meios de transporte públicos, as sociedades gastam três vezes mais em veículos privados do que em sistemas de transporte coletivo.¹⁴ O automóvel ocupa 30 vezes mais espaço por pessoa mobilizada do que um ônibus e cinco vezes mais que uma bicicleta (CEPAL, 2017c). Ao mesmo tempo, a duração de um percurso em ônibus é entre 50% e 220% maior do que uma viagem em automóvel, como resultado da segregação espacial e de sistemas públicos de mobilidade que favorecem os setores de renda mais alta (CAF, 2016).

Há um amplo espaço para aumentar a participação de modos mais limpos de transporte público. Segundo o Observatório de Mobilidade Urbana do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) (2015), 56,4% das viagens diárias são feitas em transporte coletivo; destas, os metrô e trens elétricos representam aproximadamente 16%. Dado que as linhas de metrô e os trens são uma solução comprovada para a mobilidade sustentável, constituem importantes oportunidades de investimento para responder com inclusão social e eficiência econômica e ambiental à demanda de mobilidade das cidades e, assim, melhorar sua competitividade e dinamismo. Embora existam algumas iniciativas valiosas nessa direção em diversas cidades latino-americanas, a tendência predominante (veja o gráfico 13) sugere uma trajetória semelhante à dos Estados Unidos (que tem uma taxa de motorização de 80%), em contraposição com a trajetória da Noruega (que apresenta uma taxa de motorização de 60%).

¹⁴ Segundo o CAF (2009), "as sociedades investiram somas muito elevadas para construir vias e sistemas e para adquirir veículos de transporte. [...] os investimentos maiores são efetuados em veículos privados (63%) e em vias urbanas (17%). Os investimentos em sistemas de transporte coletivo (trilhos e veículos coletivos) correspondem a 20% do total".

Gráfico 13
América Latina (13 países): taxa de motorização, PIB per capita
e comparação com as tendências dos Estados Unidos
e Noruega, 2005-2015

(Taxa por 1.000 habitantes e dólares em paridade do poder aquisitivo a preços constantes de 2011)



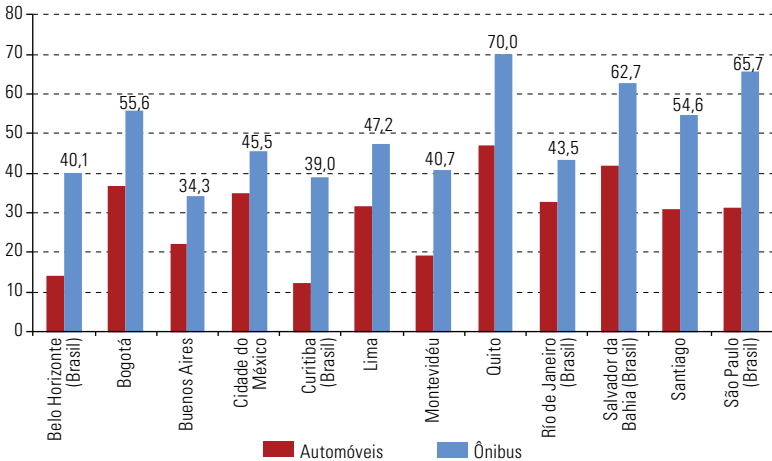
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação da Organização Internacional de Construtores de Automóveis (OICA) e Banco Mundial, World Development Indicators.

A segregação espacial, o congestionamento e o atraso na implementação de sistemas públicos adequados aumentam os tempos de viagem e impulsionam a fuga de usuários desses serviços (veja o gráfico 14).¹⁵ Essa fuga tem determinantes semelhantes à que ocorre dos serviços públicos para os serviços privados em matéria de educação, saúde, segurança e água potável.

Além dos custos em termos de tempo de deslocamento, a ineficiência das modalidades dominantes de transporte urbano na região tem efeitos no padrão de consumo de energia e, por conseguinte, na poluição urbana e na saúde das pessoas. Com efeito, um automóvel individual emite 2,5 vezes mais CO₂ por passageiro do que uma viagem equivalente em ônibus e cinco vezes mais do que uma viagem em metrô (CEPAL, 2017c).

¹⁵ A participação do transporte público no total do transporte diminuiu numa amostra de cidades latino-americanas que inclui Montevidéu, Quito, Santiago e São Paulo (CAF, 2016).

Gráfico 14
América Latina (12 áreas metropolitanas): tempo de viagem
em automóveis privados e ônibus, 2014
(Em minutos por viagem)



Fonte: Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), "Observatório de Mobilidade Urbana", 2016 [on-line] <https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/>.

Em 2014, o uso de veículos motorizados individuais (automóveis e motocicletas) em 29 grandes cidades da região consumia 66% da energia utilizada no setor do transporte, enquanto os ônibus consumiam 30% e os veículos sobre trilhos 4%. Aproximadamente 94% do transporte utiliza como fonte de energia os derivados do petróleo (Enerdata, 2015), o que freia a descarbonização da matriz energética. Embora alguns países, como Chile, Costa Rica, Equador e Uruguai, tenham obtido avanços na descarbonização da produção de eletricidade, ainda não se registraram efeitos importantes no setor do transporte.¹⁶

O transporte privado é ineficiente não só em termos de energia, mas também de poluição. O transporte individual é a principal fonte da emissão de poluentes, com exceção dos óxidos de nitrogênio (NO_x). Em conjunto, o transporte urbano é uma importante fonte de emissões de gases do efeito estufa na região, gerando 38% das emissões de CO_2 pela queima de combustíveis fósseis, em comparação com 21% da produção de eletricidade e 17% da indústria (ONU-Habitat, 2012). Enquanto no âmbito mundial o transporte produz 25% das partículas

¹⁶ A eletrificação do transporte permitiria reduzir o conteúdo de carbono da matriz energética, mas as emissões de partículas grossas (MP10) não diminuiriam significativamente, salvo o carvão negro da combustão, pois provêm também do desgaste do material rodante.

finas em suspensão (PM_{2,5}), nas cidades (Karaguliana e outros, 2015) esta cifra é de 34% no Brasil e 30% no resto da região. O transporte emite 38% das partículas suspensas de até 10 microns (PM₁₀). Em termos relativos, o transporte urbano na região é mais poluidor do que a média mundial.

E. Desigualdade e custos ambientais

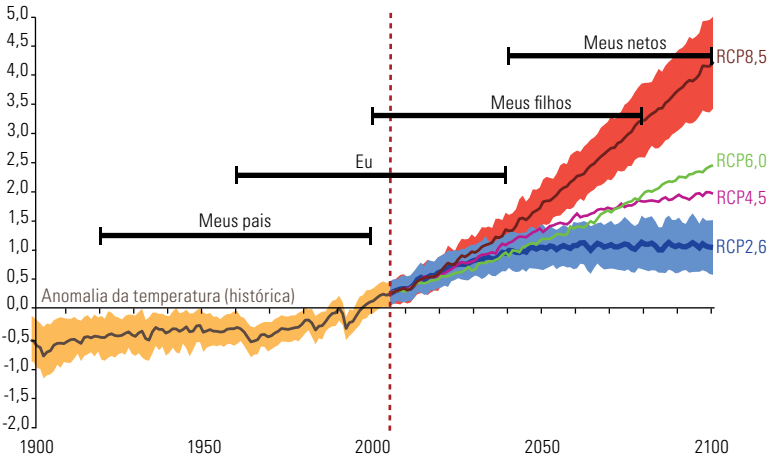
A sustentabilidade ambiental pode ser analisada como um problema de justiça intergeracional que não se reduz a encontrar uma apropriada taxa de desconto do consumo atual frente ao consumo futuro (Beltratti, Chichilnisky e Heal, 1993). Abrange também uma trajetória de crescimento que conceda às futuras gerações o direito de gozar do mesmo nível de bem-estar que as gerações atuais, direito que fica comprometido na medida em que se destrói o ecossistema. Num contexto em que essa destruição e o aumento da temperatura média mundial ocorrem a taxas mais altas do que o esperado (veja o gráfico 15), o imperativo da igualdade intergeracional é inadiável.

A desigualdade entre gerações implica um custo de produtividade futura na medida em que diminuem os serviços produtivos do ecossistema. Enquanto isso, também nas atuais gerações a desigualdade afeta o meio ambiente e a produtividade. Um exemplo disso é a emissão de poluentes nas cidades segundo o meio de transporte que se utilize, com acentuados efeitos sobre a saúde. À ausência de justiça intergeracional em matéria ambiental (com seus correspondentes custos de bem-estar e produtividade), soma-se a forma desproporcional em que cada segmento de renda contribui à poluição e está exposto a seus efeitos em cada geração.

A desertificação é outra consequência da atividade agropecuária insustentável. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2015) calcula que na região há aproximadamente 60% de terras áridas; por outro lado, mais de 300 milhões de hectares são terras agrícolas desertificadas, que equivalem a aproximadamente 20% do território aproveitável. O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) estima que 50% das terras produtivas estarão desertificadas em 2050 (FIDA, 2010). A degradação dos solos se expressa também em sua menor fertilidade e na perda de carbono orgânico.

Gráfico 15
Anomalia da temperatura superficial anual no mundo 1900-2100
em relação à média 1986-2005

(Em graus Celsius)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Grupo Intergovernamental de Peritos sobre Mudança Climática (IPCC), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. R. Barros e outros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014, e D. Weston, "State of the planet, Kyoto and technical fixes"; *The Political Economy of Global Warming: The Terminal Crisis*, Londres, Routledge, 2013.

Nota: RCP: trajetória de concentração representativa; RCP2,6: cenário de mitigação conducente a um nível de forçamento radiativo muito baixo; RCP4,5 e RCP6,0: cenário de estabilização; RCP8,5: cenário com um nível muito alto de emissões de gases de efeito estufa.

De forma paralela à degradação do solo, detecta-se um grande aumento do uso de fertilizantes para compensar a perda de recursos naturais. Ao mesmo tempo, são utilizados com maior intensidade os pesticidas, como os fungicidas, herbicidas e inseticidas, que representam uma ameaça para a saúde das pessoas e para o meio ambiente e os serviços que oferece. Essas tendências são captadas ao analisar a dinâmica da produtividade da terra: o relatório *Perspectiva Global da Terra* (UNCCD, 2017) mostra indícios de queda da produtividade do solo em aproximadamente 20% da superfície terrestre mundial com vegetação. As regiões mais afetadas são América do Sul e África, com 27% e 22%, respectivamente.

Em algumas economias europeias e norte-americanas ocorreu uma queda importante da relação entre as emissões de CO₂ e a renda *per capita*, enquanto nas economias asiáticas esta relação

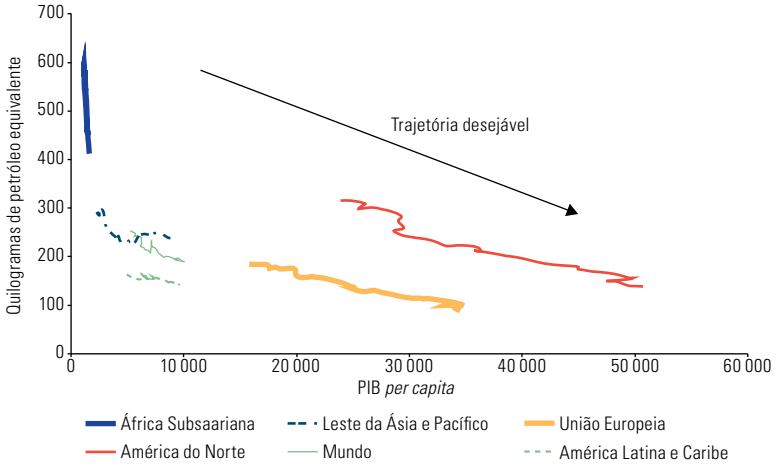
aumentou à medida que esses países se industrializaram, como prevê a curva ambiental de Kuznets. Contudo, economias como as da África Subsaariana, Oriente Médio e África Setentrional não seguiram o mesmo padrão. Na América Latina e no Caribe, essa relação permaneceu constante. O fato de que a hipótese da curva ambiental de Kuznets nem sempre se confirma indica que a relação entre poluição e renda *per capita* é menos direta do que se havia considerado inicialmente. Isto se deve a que as duas forças determinantes da curva (mudança estrutural e mudança técnica) dependem de políticas e instituições que poderiam acelerar ou deter prematuramente o avanço para a etapa menos poluente.

Para reduzir as emissões é necessária uma transformação tecnológica de grande alcance que ainda não ocorreu na região. Por um lado, devem diminuir as emissões poluentes por unidade de energia consumida; por outro, deve diminuir o consumo de energia por unidade de renda *per capita*. No gráfico 16, que apresenta a energia consumida por unidade de renda, observa-se que os avanços foram insuficientes. Os níveis atuais de emissões e de eficiência energética estão estagnados muito longe dos níveis desejáveis para o desenvolvimento sustentável e dos alcançados em outras partes do mundo. Se esta tendência se mantiver, não poderemos cumprir as metas climáticas do Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Trata-se de uma trajetória insustentável no médio e longo prazo.

Na região, não ocorreu um desacoplamento significativo entre o crescimento econômico e os requisitos energéticos. Isto contrasta com o esforço da União Europeia, que diminuiu sua intensidade energética para um nível mais baixo do que o registrado na América Latina e no Caribe, e mesmo nos Estados Unidos e Canadá, o que destaca a importância das políticas orientadas ao uso eficiente da energia e à diversificação da oferta energética.

Gráfico 16
Evolução da relação entre o PIB *per capita* e a intensidade energética da economia, 1971-2014

(Em quilogramas de petróleo equivalente por 1.000 dólares do PIB e dólares constantes de 2010)



Fonte: Banco Mundial, "World Development Indicators", 2017 [on-line] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

VI. Instituições e cultura do privilégio

A. A igualdade e a eficiência requerem mais e melhores bens públicos

Um determinante comum dos problemas causados pela desigualdade é a ausência ou a baixa qualidade da provisão de bens públicos e externalidades associadas à segurança, educação, saúde e meio ambiente, assim como a carência de sistemas de regras que garantam a igualdade de oportunidades. O principal bem público que o Estado ofereceu em sua origem (que ainda hoje é um poderoso motor na construção de suas capacidades) foi a defesa. Boa parte das inovações que empresas líderes aplicaram em seus mercados teve origem em pesquisas com fins de defesa ou foi muito influenciada por elas. Já os governos das nações desenvolvidas se dedicaram cada vez mais a produzir os bens públicos demandados pelo Estado de bem-estar, sem que isso significasse afastar-se da fronteira tecnológica (avaliada por seus níveis de produtividade). O tipo de regime político imperante é um forte determinante da produção de bens públicos: existe uma relação positiva e estatisticamente robusta entre democracia e oferta de bens públicos, se levarmos em conta o efeito do nível de renda dos países (Deacon, 2009).¹⁷

¹⁷ Alesina, Reich e Ribboni (2017) argumentam que a expansão em grande escala da provisão de bens públicos ao conjunto da população foi a maneira que os Estados encontraram para obter sua participação efetiva nos esforços bélicos. Uma discussão sob a óptica da justiça distributiva e da filosofia política se encontra em Kallhoff (2011). Veja também Acemoglu e outros (2013).

De maneira similar ao que acontece no âmbito nacional, a desigualdade de renda e poder no sistema internacional dificulta a transição para um novo modelo com maior provisão de bens públicos globais. Neste sentido, a hiperglobalização (a plena liberalização comercial e financeira sem outras regras além das necessárias para reduzir ao mínimo os custos de transação entre países) é incompatível com a existência simultânea de Estados nacionais e democracia (Rodrik, 2011). Isso acontece porque a hiperglobalização reduz os temas abertos à decisão dos habitantes de um país. Num contexto de hiperglobalização, os Estados nacionais veem suas atribuições reduzidas somente a legitimar as regras impostas pelos mercados (a ideia de que “não há alternativas”). Em particular, por sua capacidade de transferir recursos de forma rápida e flexível entre países, os mercados financeiros podem arbitrar não só entre as taxas de lucro e os rendimentos dos títulos em diversas moedas, mas também entre as políticas. Os efeitos desses movimentos (que muitas vezes não têm um vínculo evidente com as variáveis fundamentais da economia) sobre o valor da moeda, a capacidade de endividamento e a expansão ou contração do crédito condicionam fortemente as decisões que as autoridades nacionais podem tomar e inclusive os anúncios que podem fazer. Parafraseando um ministro de De Gaulle, trata-se de um “privilégio exorbitante” no plano das políticas que o sistema internacional confere a um pequeno grupo de investidores financeiros. Esta mobilidade reduz a capacidade dos Estados de arrecadar impostos, que são sistematicamente evadidos mediante paraísos fiscais.¹⁸ Nesse sentido, a cultura do privilégio também se expressa plenamente nas regras do jogo do sistema internacional.

Uma característica que distingue os países desenvolvidos dos países em desenvolvimento é a variedade e o grau de difusão alcançada no tecido social pelas redes e organizações públicas e privadas que fornecem bens públicos e geram externalidades (North, Wallis e Weingast, 2009). A produção de bens públicos tem um custo e gera um impacto distributivo. Mesmo que a provisão de bens públicos leve a uma nova configuração da economia, com maiores níveis de eficiência e bem-estar, a transição ao novo equilíbrio supõe um processo conflitivo

¹⁸ Os casos recentes de divulgação de documentos sobre contas em paraísos fiscais, como os “Panama papers” e os “Paradise papers”, revelam a extensão desses privilégios.

que tem como correlato uma redistribuição de renda e poder entre os agentes. Aqueles que se encontram numa posição mais favorável na atual configuração tenderão a investir recursos e esforços para obstaculizar ou evitar essa transição. Ao ampliar as oportunidades de acesso aos mercados e potencializar a inovação e as mudanças nos setores produtivos, a provisão de bens públicos abre as portas à concorrência de novos atores sociais e empresariais que ameaçam os lucros dos já estabelecidos. A democracia e a igualdade política abrem espaços para formar coalizões favoráveis a um equilíbrio com maior oferta de bens públicos.

Isso permite analisar as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade sob um ângulo distinto (CEPAL, 2014). Um Estado eficaz na produção de bens públicos é acompanhado por uma sociedade civil altamente organizada e diversa e um mercado em que a cooperação é complementada pela inovação e concorrência. Na literatura econômica tradicional frequentemente se supõe que a única instituição que importa é o respeito aos direitos de propriedade e, em geral, se subentende que isso implica uma redução da presença e do peso do Estado na economia (Chang, 2006). Contudo, os países que contam com melhores indicadores de respeito aos contratos privados são os que aplicam impostos mais altos (Besley e Persson, 2010). O motivo disso é que os impostos são essenciais para financiar a construção das capacidades do Estado e, conseqüentemente, a produção de bens públicos. Sem essa capacidade, o dinamismo do mercado seria reduzido ou sujeito a expansões intermitentes, limitadas pela inexistência de bens públicos ou pela intensidade dos conflitos sociais gerados pela desigualdade, que podem se agravar pela ausência de regimes regulatórios eficazes.

A relação entre desigualdade e instituições é persistente. A transmissão intergeracional da pobreza reflete e reforça a transmissão intergeracional de instituições excludentes. Um fator explicativo dessa persistência é que a desigualdade é incorporada à cultura da sociedade, que percebe como natural que certos grupos desfrutem dos direitos negados a outros. Cria-se assim uma cultura do privilégio que é implicitamente aceita tanto pelos grupos privilegiados como pelos excluídos.

Em suma, ao efeito direto da desigualdade sobre a aprendizagem e as capacidades se soma um efeito talvez menos visível, mas não

menos importante: o enfraquecimento das capacidades do Estado e da eficácia das políticas públicas. A economia política da desigualdade e sua estreita relação com as instituições e a cultura que governam as relações sociais são uma barreira ao aumento da produtividade e ao crescimento, pois limitam a oferta de bens públicos imprescindíveis para a existência de mercados competitivos e agentes inovadores. Pensar na luta contra a desigualdade e a pobreza como um sacrifício em termos de eficiência implica desconhecer que são determinantes centrais dos altos níveis de ineficiência incorporados nas relações sociais e nas estruturas produtivas das economias desiguais. Já numa sociedade democrática, os bens públicos são uma materialização da igualdade e do sentido de pertencimento.¹⁹

B. Uma cultura do privilégio arraigada

A cultura do privilégio opera como um substrato profundo em que se cimenta e reproduz a desigualdade na América Latina e no Caribe. Sua gênese é indiscernível da conquista e colonização, por meio das quais submeteram-se populações indígenas a trabalhos forçados e pessoas afrodescendentes à escravidão, os povos originários tiveram seus bens e riquezas expropriados e suas crenças e valores proibidos, receberam maus-tratos sistemáticos e se lhes negou qualquer estatuto de cidadania. Esta cultura da negação do outro foi concomitante com privilégios econômicos, políticos e sociais vinculados a diferenças adscritivas e semiadscritivas: condição étnico-racial, gênero, origem, cultura, língua e religião (Calderón, Hoppenhayn e Ottone, 1994 e 1996). Isto, por sua vez, constitui a base histórica da cultura do privilégio que, com diversas expressões e graus, se perpetua até hoje.

A negação do outro não se aplicou somente a pessoas indígenas e afrodescendentes durante a época da colônia, mas também a mestiços, zambos e mulheres e, quando as repúblicas foram criadas, estendeu-se a imigrantes, camponeses, analfabetos, habitantes de favelas e trabalhadores domésticos. A colonização estabeleceu essa marca de domínio mediante a qual o que impõe a diferença

¹⁹ A provisão de bens públicos (como bens aos quais o público tem acesso) é não só um sinal visível de solidariedade, mas também um compromisso conjunto de colocar os avanços coletivos à disposição de cada cidadão. Os regimes de bens públicos resumem essencialmente o progresso da sociedade (Kallhoff, 2014).

se ergue, ao mesmo tempo, em juiz que hierarquiza a diferença: conquistador, colonizador, crioulo, fazendeiro, figura conspícua, aristocrata, político.

A cultura do privilégio pode ser entendida a partir de três traços básicos que remontam à lógica colonial e que na história republicana se transfiguram e se preservam. O primeiro é a naturalização da diferença como desigualdade. Condições adscritivas ou semiadscritivas operam como fatores que justificam a desigualdade em direitos de propriedade, poder, nível de vida, acesso a ativos, redes de influência e condição de cidadania. Esta homologação hierárquica entre diversos e desiguais se instaura no sentido comum das elites e grupos dominantes, ou seja, passa a ser considerada como condição natural. O caráter hegemônico dessa forma de dominação reside, precisamente, em que uma construção histórica (a hierarquia de raças, gêneros, povos ou populações) se internaliza como uma realidade quase natural.

O segundo traço presente na cultura do privilégio é que quem estabelece esta hierarquia não é um juiz imparcial, mas um ator entre outros que procura apropriar-se de benefícios, para o que se constitui ao mesmo tempo em juiz e parte. Este sujeito obtém essa posição de privilégio por sua origem de classe ou de sangue, sua posição socioeconômica, sua adscrição racial ou de gênero, seu berço, sua cultura ou seu pertencimento a elites de poder, ou uma combinação desses fatores.

O terceiro traço próprio da cultura do privilégio é que, para operar e perpetuar-se, a hierarquia tem que se difundir através de atores, instituições, regras e práticas. Desta maneira, estabelece-se uma dialética entre, por um lado, a naturalização da diferença como desigualdade e, por outro, a reprodução das desigualdades por meio de estruturas e instituições sociais. Nesta dialética, a cultura do privilégio garante assimetrias em múltiplos âmbitos da vida coletiva, como o acesso a posições privilegiadas nos negócios e nas finanças; o poder decisório ou deliberativo; a maior ou menor presença em meios que impõem ideias, ideologias e agendas políticas; a captura de recursos públicos para benefícios privados; condições especiais de justiça e sistema fiscal; contatos para ter acesso a melhores empregos e serviços; e facilidade para obter os melhores lugares para viver, circular, educar-se, abastecer-se e cuidar-se.

Por meio da cultura do privilégio, as desigualdades passadas se transmitem e reproduzem no presente. Assim, por exemplo, a população afrodescendente, cujos antepassados foram escravizados e submetidos a trabalhos forçados, continua sofrendo maiores níveis de pobreza, menores níveis de educação, maior exposição aos efeitos negativos da segregação territorial e uma inserção ocupacional nos nichos mais precários do mercado de trabalho. As taxas de pobreza das populações indígena e afrodescendente são maiores do que as do resto da população, ao mesmo tempo em que a má distribuição da renda ilustra a associação entre etnia e desigualdade social, sendo muito maior a porcentagem de afrodescendentes e indígenas situados no quintil mais pobre (CEPAL, 2016b).

A sobrerrepresentação da população afrodescendente nas prisões é outro exemplo da diferença como desigualdade, sendo uma realidade em países cuja população carcerária se encontra entre as maiores do mundo, como os Estados Unidos e o Brasil. Neste último país, o número de pessoas encarceradas aumentou 74% entre 2005 e 2012, e o número de afrodescendentes presos é equivalente a 1,5 vez o número de brancos presos.²⁰

Sob a perspectiva do desenvolvimento com igualdade, a cultura do privilégio é importante porque naturaliza a relação entre o lugar que se ocupa na escala social e o maior ou menor acesso a educação, saúde, trabalho, segurança e habitabilidade do lugar em que se vive. Esta dinâmica se dissemina em múltiplos âmbitos nos quais fatores estruturais e institucionais concorrem para perpetuar ou recriar uma ordem de desiguais: o sistema fiscal, a apropriação de rendimentos dos recursos naturais ou a financeirização, o bloqueio de poderes fáticos a regulações políticas e de política, a segregação territorial e a dotação de infraestrutura, a segmentação da qualidade da vida urbana, os custos que as populações pagam pela degradação ambiental e pela mudança climática, as rigidezes da mobilidade social intergeracional e a segregação de capacidades e acesso ao bem-estar segundo fatores adscritivos ou de origem.

O sistema tributário da região expressa essa cultura do privilégio. Na América Latina e no Caribe persistem privilégios tributários que

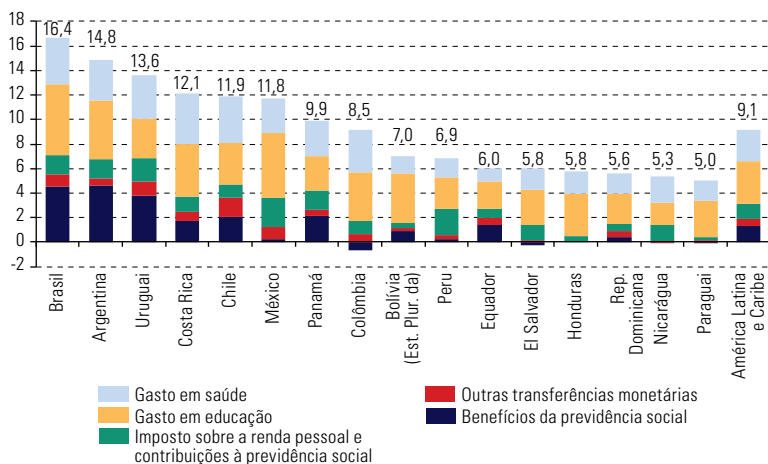
²⁰ Veja Brasil, Secretaria-Geral da Presidência da República (2014).

se concretizam em isenções, evasão, elisão e baixo imposto sobre a renda. Grande parte da carga tributária é indireta e recai sobre o consumo, enquanto o imposto sobre a renda é inferior ao que existe, em média, nos países da OCDE. A carga tributária média da região é a metade da média de um conjunto de 15 países da União Europeia, e esta diferença se concentra no imposto sobre a renda de pessoas físicas. Na região, enquanto a maior parte da carga tributária provém de impostos sobre o consumo e tem um efeito regressivo, a taxa efetiva de carga tributária sobre a renda do decil X alcançou 4,8% em 2014, em contraste com uma média de 21,3% nos países da União Europeia.

A grande diferença entre o poder redistributivo da política fiscal dos países latino-americanos e caribenhos e o das economias desenvolvidas encontra-se nas transferências monetárias e nos impostos diretos, já que a queda do coeficiente de Gini provocada pela distribuição do gasto em educação e saúde é semelhante em ambos os grupos. Em média, o coeficiente de Gini da região cai apenas 3 pontos percentuais depois da ação fiscal direta, enquanto a provisão pública de serviços de educação e saúde o reduz em 6 pontos adicionais. Já nos países europeus e em outras economias da OCDE, o efeito redistributivo conjunto das transferências monetárias e do imposto sobre a renda pessoal é de 19 e 17 pontos percentuais em média, respectivamente, enquanto a redistribuição efetuada através do gasto público se situa entre 6 e 7 pontos percentuais. O gráfico 17 mostra que, na região, a eficácia dos instrumentos de política fiscal para reduzir a desigualdade é muito heterogênea.

O fraco efeito redistributivo da tributação, seja pela composição e carga tributária, pela falta de fiscalização efetiva ou pelas regalias vigentes, faz parte de um sistema de privilégios em que quem tem mais não percebe o compromisso social de contribuir para o bem comum pela via fiscal. No entanto, um claro efeito redistributivo obtido mediante a tributação, que possa ser percebido como norma da sociedade, não só é indispensável para promover mais igualdade, mas também constitui um sinal comunicativo e de conscientização sobre a igualdade de direitos.

Gráfico 17
América Latina e Caribe (16 países): redução da desigualdade
medida segundo o coeficiente de Gini por meio
da política fiscal, em torno de 2011
(Em pontos percentuais)



Fonte: M. Hanni, R. Martner e A. Podestá, “El impacto redistributivo de la acción fiscal en América Latina: los efectos de impuestos y transferencias públicas”, *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*, Colección Estudios, N° 8, Madri, Programa EUROsociAL, 2014.

Nota: A informação disponível nas pesquisas domiciliares não permite estimar o efeito redistributivo das transferências monetárias públicas em Honduras.

Em suma, a desigualdade tem consequências não só econômicas, mas também políticas, sociais e culturais. Tende a reproduzir sociedades fragmentadas, com baixa interação social, limitada confiança recíproca, fraco sentido de pertencimento, reduzida percepção de projetos comuns e pouca propensão à colaboração e à valorização e defesa dos bens públicos. Isto se manifesta em diversos âmbitos das relações sociais, como a violência e o apoio à democracia, que refletem o poder de desagregação das instituições excludentes nas sociedades da região.

C. Violência e democracia

A América Latina e o Caribe constituem não só a região mais desigual do mundo, mas também a mais violenta (medida pela taxa de homicídios por 100.000 habitantes), se excluirmos áreas em guerra ou conflitos

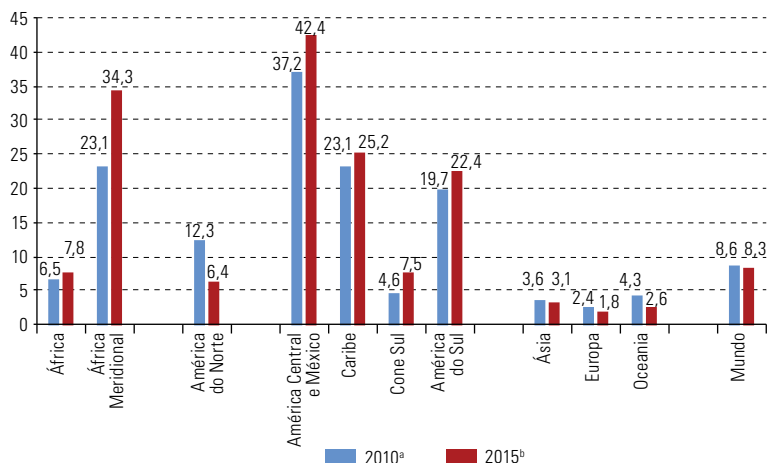
armados. Embora seja uma região de paz, em que não existem enfrentamentos bélicos entre países e onde os conflitos armados internos foram finalizados mediante negociações políticas, os homicídios dolosos alcançam números maiores do que os que corresponderiam a seu grau de desenvolvimento econômico, político e social.

Em 2015, a taxa mundial de homicídios foi de 8,3 por 100.000 habitantes, número que reflete uma pequena diminuição em relação a 2010 (veja o gráfico 18). Nesse contexto, todas as sub-regiões da América Latina e do Caribe apresentaram um aumento da taxa de homicídios, embora com grande heterogeneidade. Na América Central e México registra-se a pior situação: sua taxa é o quádruplo da média global; os países do Caribe alcançaram taxas de 25 por 100.000 habitantes, o que significa que ocupam o terceiro lugar entre as regiões mais violentas do mundo. A média da América do Sul é resultado de duas situações diferentes: enquanto Argentina, Chile e Uruguai mostram taxas menores do que a média global, Brasil, Colômbia e República Bolivariana da Venezuela apresentam taxas equivalentes a entre três e sete vezes essa média. Em termos dinâmicos, porém, a maior deterioração relativa foi registrada no Cone Sul, onde a taxa aumentou mais de 60%.

A violência e os altos níveis de homicídios não são fenômenos novos no continente americano em geral, e na América Latina e no Caribe em particular. Embora os elevados níveis que existem pelo menos desde a década de 1950 tenham diminuído no final do século XX, nas duas décadas deste século a melhoria se deteve e ocorreu uma acentuada deterioração, em particular no México, no triângulo norte da América Central e em alguns países do Caribe.

Para o conjunto da região, a origem da violência estaria mudando de motivos políticos para causas vinculadas à criminalidade comum e ao crime organizado. Neste contexto, ganhou visibilidade e tem sido objeto de crescente repúdio o feminicídio como expressão extrema da desigualdade nas relações de gênero e do caminho que ainda falta percorrer para garantir às mulheres o direito a uma vida livre de violência. Sua intensidade, sobretudo no triângulo norte da América Central e na República Dominicana, é um indicador da persistência e gravidade da violência de gênero.

Gráfico 18
Taxa de homicídios no mundo por 100.000 habitantes,
por regiões e sub-regiões, 2010 e 2015



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Statistics [on-line] <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html>, 2017.

^a Para 2010, a média simples por sub-regiões inclui África (47 países), África Meridional (5 países), América do Norte (4 países), América Central e México (8 países), Caribe (16 países), Cone Sul (3 países: Argentina, Chile e Uruguai), América do Sul (9 países), Ásia (49 países), Europa (42 países), Oceania (11 países) e Mundo (110 países).

^b Para 2015, a média simples por sub-regiões inclui África (31 países), África Meridional (1 país), América do Norte (4 países), América Central e México (5 países), Caribe (4 países), Cone Sul (3 países: Argentina, Chile e Uruguai), América do Sul (7 países), Ásia (22 países), Europa (33 países), Oceania (3 países) e Mundo (110 países).

As instituições excludentes também se refletem na percepção do valor da democracia que existe na região. Um dos avanços mais importantes da América Latina é ter acabado com os regimes e ditaduras militares, frequentes no século passado, que perpetraram graves violações dos direitos humanos. Hoje são realizadas eleições com regularidade e se consolidou a democracia política, embora num contexto de grande heterogeneidade. Estas conquistas não estão livres de riscos e retrocessos. O respeito formal à legalidade pode conviver com o enfraquecimento da democracia como ordem política de plena vigência de direitos e separação efetiva de poderes.

Apesar de suas limitações, o retorno à democracia e sua normalização é um processo civilizatório de enorme importância.

Contudo, não foi acompanhado de uma expansão equivalente da plena igualdade de direitos econômicos e sociais. O efeito redistributivo dos regimes democráticos tem sido limitado. Um importante sinal de alerta é o fato de que, entre 1995 e 2016, a porcentagem da população que considerava que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo não superava 60%. Além disso, 20% consideravam que em algumas circunstâncias é preferível um governo autoritário e 20% eram indiferentes entre um regime democrático e um autoritário.

Isso mostra que grandes segmentos da população estão insatisfeitos com os resultados de uma democracia pouco efetiva na hora de reduzir as desigualdades, deficiente quanto ao desempenho dos órgãos do Estado, pouco confiável em matéria de probidade dos servidores públicos e com alto risco de captura das instituições públicas por parte de grupos de poder e interesse. O insuficiente apoio à democracia como regime e bem público não pode ser atribuído mecanicamente à persistência das desigualdades na região, já que também há fatores políticos, sociais e culturais em jogo. Não obstante, pode-se conjecturar que a profundidade das desigualdades e sua persistência frente a políticas dirigidas a reduzi-la desempenham um papel com relação à indiferença, desapego e caráter limitado da vida cívica e política na região.

O fortalecimento da democracia provoca tensão na cultura do privilégio. Mas, ao mesmo tempo, provoca um questionamento a respeito da coerência entre o avanço simbólico e o avanço material da democracia para uma cultura de igualdade de direitos. O avanço simbólico refere-se a uma institucionalidade democrática e uma abertura de espaços deliberativos que inscrevem no imaginário coletivo a ideia de uma comunidade de pessoas iguais em termos de direitos cívicos. O avanço material refere-se a instrumentos efetivos que traduzem essa conscientização em ações para promover a igualdade e punir os privilégios. Para que estas duas dimensões convirjam, é preciso introduzir mudanças institucionais que revertam a cultura do privilégio mediante pactos sociais para a igualdade, como a CEPAL propôs aos países-membros no documento de posição apresentado no trigésimo quinto período de sessões (CEPAL, 2014). Os pactos são ao mesmo tempo um fim e um meio: enquanto frutos de um processo deliberativo a favor da igualdade e do aprendizado democrático são fins

em si mesmos e enquanto instrumentos de política pública são meios para dotar de continuidade e progressividade as políticas a favor da igualdade. Tanto no processo de construção de pactos como em sua consagração institucional, ocorre um aprendizado coletivo em que a cultura da igualdade de direitos abre caminho no imaginário coletivo e, conseqüentemente, diminui o espaço da cultura do privilégio.

VII. Orientações estratégicas

A cultura do privilégio e o atual estilo de desenvolvimento aumentam as diferenças entre o centro e a periferia, ao mesmo tempo em que geram um grau insustentável de polarização da renda. Para responder a essas mudanças, decisões estratégicas cooperativas precisam ser tomadas no âmbito global, regional e nacional, com um enfoque multilateral e com a participação de todos os atores envolvidos. Neste sentido, a CEPAL reafirma sua tese de que os países da América Latina e do Caribe devem implementar um novo paradigma de desenvolvimento baseado num grande impulso ambiental. A revolução tecnológica e a crise ambiental reduzem o horizonte temporal de intervenção. A atual geração é a primeira que não pode negar a magnitude dessas mudanças e possivelmente a última que pode assentar as bases e implementar um novo regime econômico, social e político que compatibilize um crescimento econômico mais igualitário com o cuidado do meio ambiente. Frente a isso, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável enfatiza três eixos de ação para o novo modelo: uma macroeconomia para o desenvolvimento, um Estado de bem-estar baseado em direitos e aumento da produtividade e a descarbonização da economia e da sociedade.

No que se refere à macroeconomia, reafirma-se a necessidade de uma política orientada ao desenvolvimento que, além de controlar a inflação, fortaleça os instrumentos anticíclicos, articulando os objetivos da estabilidade financeira com os da transformação produtiva e a melhoria da distribuição da renda (CEPAL, 2010). Com relação às políticas

sociais, o enfoque de direitos e a busca da igualdade substantiva se situam como eixos dos novos regimes de bem-estar, para possibilitar o aproveitamento das sinergias entre igualdade e eficiência do sistema econômico. Em matéria ambiental, a atenção concentra-se em três pilares da descarbonização, que incluem a digitalização da sociedade e da produção (particularmente das microempresas e das pequenas e médias empresas, devido ao seu peso na geração de empregos e salários), o desenvolvimento de cidades sustentáveis e a ênfase nas energias renováveis.

Macroeconomia para o desenvolvimento

O objetivo da macroeconomia para o desenvolvimento é a preservação da estabilidade real e da estabilidade financeira mediante políticas anticíclicas que protejam o papel dinamizador do investimento público. Os ajustes macroeconômicos mediante a redução desse investimento agravam problemas estruturais que se traduzem em mais instabilidade no longo prazo. A propensão ao comportamento pró-cíclico, frequente nos países da região, diminui a capacidade de empreender projetos de investimento e prolonga a intensidade e a duração da desaceleração, o que dificulta o restabelecimento dos equilíbrios macroeconômicos.

Para manter a estabilidade financeira é preciso adotar políticas macroprudenciais que evitem a acumulação de estruturas financeiras frágeis, inclusive a prevenção das bolhas de ativos e crédito. Adicionalmente, a estabilidade supõe, como condição *sine qua non*, proteger as economias dos vaivéns do ciclo financeiro internacional. As economias com maior aprofundamento financeiro e liquidez nos mercados financeiros são as que mais capital atraem e estão mais expostas às mudanças abruptas nos mercados financeiros (Eichengreen e Gupta, 2014). Mesmo quando o ciclo financeiro internacional não é impulsionado por investimentos de curto prazo ou não está associado a reversões súbitas de fluxos financeiros, os vaivéns nos mercados internacionais de crédito podem criar distorções financeiras e reais importantes. No mundo em desenvolvimento, essa dinâmica se evidenciou no impacto que as políticas monetárias não convencionais (flexibilização quantitativa) tiveram na volatilidade cambial e nos preços das matérias-primas.

Por este motivo, organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) se somaram à recomendação histórica da CEPAL de administrar os fluxos de capital transfronteiriços como forma de manter a estabilidade e condição para a implementação de políticas anticíclicas. Em particular, esta regulação é essencial para administrar a cotação cambial e a competitividade. A dinâmica tipicamente pró-cíclica dos fluxos financeiros internacionais costuma influir nessas cotações, provocando fortes valorizações (ou desvalorizações) nos auges (ou nas crises) que desequilibram a conta corrente.

Estado de bem-estar

As políticas sociais têm um papel central, não só na proteção de direitos, mas também no estímulo à produtividade. É indispensável uma nova articulação entre a estrutura produtiva e o regime de bem-estar, já que ambas as dimensões são interdependentes. As políticas de desenvolvimento social inclusivo, que proporcionam serviços e benefícios sociais de qualidade e sensíveis às diferenças, aumentam a produtividade dos trabalhadores, permitem um maior cuidado do meio ambiente e aumentam a resiliência aos desastres associados a fenômenos naturais (CEPAL, 2017d).

A igualdade para o século XXI está estreitamente associada aos temas educativos. No âmbito mundial, uma das principais políticas para responder aos potenciais efeitos negativos da automatização no emprego é o investimento em educação, considerando a inovação como um eixo das estratégias de ensino e a geração de capacidades que permitam às crianças interatuar na sociedade do futuro (OCDE, 2016). As rápidas mudanças tecnológicas e a automatização nos sistemas de produção implicam desafios não só para os sistemas escolares, mas também para os sistemas de educação superior e de formação contínua de capacidades. Ante a rapidez da mudança técnica, é preciso desenvolver as novas habilidades exigidas pelo mercado de trabalho. Em particular, é importante priorizar: i) a formação regular em ciência, tecnologia, engenharia e matemática (disciplinas STEM) no sistema escolar; ii) o desenvolvimento de habilidades sociais e comportamentais, bem como das capacidades de liderança e gestão, pois as capacidades com menor possibilidade de serem automatizadas

são a percepção, a manipulação de problemas complexos, a inteligência criativa e a inteligência social; iii) o desenvolvimento do pensamento crítico, a resolução de problemas e a criatividade, para o que se requerem capacidades como curiosidade, imaginação e capacidade crítica; iv) as habilidades para operar num mundo digitalizado; v) o aumento das horas de formação e experiência em empresas e lugares de trabalho; e vi) capacidades para o aprendizado ativo ao longo da vida.

Outro âmbito de ação é a construção ou fortalecimento de um sistema de cuidados, o que, sob uma perspectiva de direitos, requer uma nova lógica da reprodução social que impulse a devida provisão de bens e serviços públicos para visibilizar e socializar o trabalho cotidiano não remunerado das mulheres. O desenvolvimento de um sistema de cuidados é particularmente urgente para os seguintes fins: i) proporcionar a crianças, idosos, doentes crônicos e pessoas com deficiência melhores ambientes de vida e mais possibilidades de desenvolvimento e de acesso a níveis mais altos de bem-estar; ii) desfeminizar e socializar as tarefas de reprodução social para liberar o tempo das mulheres a fim de facilitar seu acesso ao mercado de trabalho e habilitá-las a levar adiante seus projetos de vida; iii) transformar os papéis de gênero e obter uma distribuição mais equitativa das tarefas de cuidado entre homens e mulheres nos domicílios.

Tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento discute-se, cada vez com mais força, a introdução de uma renda básica (como complemento e reforço dos sistemas de proteção social) para fazer frente à persistência da pobreza e da desigualdade e ao impacto incerto dos processos de mudança tecnológica. A renda básica é um pagamento universal incondicional, constante e regular que o Estado efetua aos habitantes do país e que lhes permite satisfazer suas necessidades básicas.

Na América Latina e no Caribe, o debate sobre a renda básica ocorre a partir da expansão relativamente recente da proteção social não contributiva. Sob a perspectiva do enfoque de direitos, a implementação da renda básica seria uma evolução das transferências de renda condicionadas e focalizadas que foram aplicadas nos últimos 20 anos e que, ao longo do tempo, legitimaram as transferências monetárias e a possibilidade (ou, em alguns casos, o direito) de receber uma renda por uma via distinta da propriedade de ativos ou do emprego.

Nos países da região a renda básica garantida universal poderia ser implementada de maneira gradual e progressiva, com uma perspectiva de longo prazo. As modalidades para sua implantação são muito variadas (por grupos de idade, por territórios, por níveis de renda) e dependeriam das condições de cada país, mas não é um objetivo impossível e pode converter-se numa ferramenta para atingir o objetivo de erradicar a pobreza.

Os três eixos da descarbonização: digitalização, cidades sustentáveis e energias renováveis

O centro da estratégia para alcançar um novo modelo de desenvolvimento sustentável com igualdade é avançar numa mudança estrutural progressiva mediante um grande impulso ambiental. O conceito de grande impulso (*big push*), proposto por Rosenstein-Rodan (1960), refere-se a uma estratégia de crescimento econômico que consiste na coordenação de grandes investimentos que devem ser feitos de maneira simultânea em diversos setores num processo coordenado e impulsionado pelo investimento público.²¹ Num contexto de múltiplos investimentos que, para serem viáveis, devem ser realizados simultaneamente e contar com amplos mercados, a rentabilidade do conjunto de ações depende de sua complementaridade. Como esses investimentos são efetuados em mercados com informação imperfeita, os preços de mercado não podem ser a única base para os cálculos das decisões de investimento. Por esse motivo, é necessária a função orientadora e coordenadora das políticas públicas.

Para avançar mediante um grande impulso ambiental no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, do Acordo de Paris e da Nova Agenda Urbana, é necessário implementar políticas e criar e fortalecer instituições que permitam um salto no desenvolvimento econômico orientado a diversificar a estrutura produtiva e administrar de maneira mais eficiente o patrimônio natural sem vulnerar os limites ecológicos para a reprodução da vida. As políticas industriais

²¹ “Há um nível mínimo de recursos que deve ser dedicado a [...] um programa de desenvolvimento, para que este tenha alguma probabilidade de êxito. Lançar um país num crescimento autossustentado é de certo modo como fazer decolar um avião. Há uma velocidade crítica sobre a pista que deve ser ultrapassada antes que o aparelho se eleve [...] Procedendo passo a passo, não se obterá um efeito igual à soma total dos passos. Um quantum mínimo de investimento é condição necessária (mas não suficiente) para o êxito” (Rosenstein-Rodan, 1960, pág. 67).

e tecnológicas são fundamentais para alcançar esses objetivos, pois delas depende o desenvolvimento de atividades e setores baseados em novas tecnologias, materiais e modelos de negócios. Essas políticas devem ser integradas e coordenadas com ações em outras áreas, como a fiscal, a regulatória, o investimento público, o financiamento, a infraestrutura e a educação. A hierarquização e implementação coordenada dos instrumentos dessas políticas é a essência do grande impulso ambiental.

As novas oportunidades de transformação produtiva podem surgir da aplicação das tecnologias digitais à produção, bem como do aumento da densidade do tecido industrial baseado na redefinição das tecnologias em uso e da matriz energética. Alguns exemplos são a gestão de cidades inteligentes, a expansão do transporte de massa, o manejo da biodiversidade, a recuperação dos territórios rurais, o manejo e aproveitamento sustentável da água doce, o desenvolvimento dos biomateriais e a produção de energias renováveis, com o consequente desenvolvimento de suas cadeias de valor. Cada uma destas atividades é uma opção de diversificação produtiva numa agenda transformadora que gere as condições materiais para a inclusão social e, ao mesmo tempo, oriente os investimentos numa trajetória de crescimento baixo em carbono.

A integração entre tecnologias é necessária também para reduzir a pegada ambiental da digitalização e desenvolver fontes renováveis de energia. A demanda de eletricidade das tecnologias digitais, particularmente dos grandes centros de dados, tem um peso importante e crescente no total da demanda energética, e o alcance de seus efeitos ambientais dependerá do tipo de fontes que utilizar. Por outro lado, o desenvolvimento de fontes renováveis dependerá dos avanços na digitalização de seus sistemas produtivos e redes de transmissão de curta e longa distância. Uma política industrial digital na região deve priorizar três áreas de desenvolvimento:

- A infraestrutura de banda larga, fixa e móvel, para alcançar níveis de penetração próximos dos que apresentam os países de renda média da OCDE e qualidade próxima dos padrões internacionais em termos de velocidade e latência, bem como serviços a preços competitivos.

- A indústria das tecnologias da informação (*hardware*, plataformas, aplicativos ou dados) a fim de aumentar a oferta de qualidade de provedores de produtos e serviços para a modernização digital das empresas.
- Capacidades empresariais para a transformação digital dos modelos de negócios, produtos e serviços.

Essa política industrial deve assegurar a sinergia entre os programas governamentais (nacionais, subnacionais e locais), promover as parcerias público-privadas e garantir a transparência e os mecanismos de avaliação e prestação de contas nos âmbitos do investimento, inovação e regulação. O desafio institucional consiste em:

- Ampliar as estratégias de desenvolvimento digital (as agendas digitais) com políticas de transformação e especialização produtiva, formação de recursos humanos e inovação tecnológica que considerem as microempresas e as pequenas e médias empresas.
- Adotar modelos de regulação que gerem incentivos para cobrir as novas necessidades de investimento em redes e considerem as características da Internet da produção em termos de novos modelos de display, interoperacionalidade, segurança, proteção de dados e privacidade.
- Desenvolver um mercado digital regional que permita aproveitar economias de escala e de rede, mediante a harmonização do espectro e das regulações nacionais.

As propostas de políticas situam-se nas esferas da inserção internacional, infraestrutura e regulação e ações de apoio à oferta e demanda. As políticas de inserção internacional devem conectar a região às redes tecnológicas internacionais e apoiar a transferência de conhecimentos e capacidades em áreas como dispositivos, redes de alta velocidade, plataformas digitais e integração de mercados. Procura-se atrair as novas capacidades tecnológicas e empresariais necessárias para levar a cabo os programas de especialização prioritários mediante instrumentos de cooperação internacional, formação de recursos humanos, transferência tecnológica, atração de investimentos e redes de empreendimento.

O objetivo principal da política de infraestrutura e regulação é gerar condições que aumentem o investimento em infraestrutura para aumentar a penetração e a qualidade da banda larga fixa e móvel. O atraso nos investimentos em redes de nova geração pode provocar uma saturação das redes ante o contínuo crescimento do tráfego de dados. Esta política deve possibilitar, num ambiente de crescente convergência e hiperconectividade, a compatibilidade entre investimento, concorrência e inovação.

As políticas de oferta (criação de capacidades tecnológicas em matéria de Internet para a produção) e as de demanda (desenvolvimento de capacidades digitais nas empresas) devem estar estreitamente relacionadas, pois uma falha recorrente na implementação de políticas na região é a descoordenação entre os instrumentos de apoio à oferta e à demanda. As propostas apontam em duas direções: por um lado, fortalecer as capacidades tecnológicas mediante centros de pesquisa e a promoção de empresas de base tecnológica; por outro, desenvolver capacidades e promover a inovação digital no âmbito produtivo, principalmente nas microempresas e nas pequenas e médias empresas.

A sustentabilidade urbana é um dos eixos das políticas de descarbonização e diversificação produtiva, devido tanto aos padrões insustentáveis de consumo energético e de poluição vigentes como às oportunidades de superar os problemas urbanos mediante a aplicação das tecnologias e indústrias emergentes. As crescentes deseconomias nas cidades, bem como os desafios em matéria de qualidade de vida, inclusão social e melhoria radical dos serviços públicos, abrem oportunidades de investimento em que convergem a política urbana, a Nova Agenda Urbana e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A cidade pode ser um *locus* de inovação e investimento a fim de redirecionar o estilo de desenvolvimento para uma mudança estrutural progressiva baseada num grande impulso ambiental em setores e territórios específicos.

A sustentabilidade urbana pode beneficiar-se dos avanços tecnológicos no setor energético, indústria automotiva, construção e digitalização. A política pública deve orientar e acelerar a inovação nestas atividades mediante normas de qualidade e desempenho dos bens e serviços urbanos. A aplicação coordenada de normas, políticas

públicas setoriais, investimentos privados e inovações tecnológicas pode mudar os padrões de produção. Além disso, as políticas de uso do solo e inclusão urbana podem reforçar os efeitos positivos das novas tecnologias.

A mobilidade urbana deve ser um foco de intervenção, dada a sua alta contribuição às emissões de CO₂, poluição atmosférica e lacunas em matéria de qualidade e tempo de viagem. Ao adotar uma estratégia de descarbonização da mobilidade urbana, deve-se priorizar a eletrificação dos meios de transporte de massa e melhorar a articulação multimodal. Além da inovação nos sistemas de propulsão, deve-se impulsionar a mudança na mobilidade de pessoas e bens mediante veículos conectados e, em última instância, autônomos, e mudanças nos padrões de consumo que se expressem no rápido crescimento da mobilidade compartilhada (*carsharing* e *ridesharing*), em que a propriedade do automóvel começa a diminuir.

As tecnologias digitais podem desempenhar um papel importante para racionalizar o uso dos recursos nas cidades, melhorar a qualidade dos serviços, fortalecer os processos participativos e apoiar vínculos virtuosos entre as políticas urbanas e as iniciativas de transformação produtiva. Como instrumento estratégico para promover a descarbonização, destacam-se as redes elétricas inteligentes (*smart grids*), ou seja, a integração das redes de energia elétrica mediante tecnologias digitais.

As seguintes propostas articulam-se em torno da descarbonização dos serviços públicos de massa e da apropriação da mudança tecnológica nos territórios urbanos:

- Melhorar as normas sobre desempenho ambiental dos serviços públicos e emissões dos veículos urbanos para acelerar a inovação no setor produtivo, particularmente em matéria de mobilidade e construção.
- Fortalecer as finanças locais com base na racionalização do uso do território urbano para descarbonizar a atividade produtiva e reduzir a desigualdade.
- Fomentar a apropriação das tecnologias digitais para melhorar a operação urbana mediante a virtualização e conseqüente racionalização da demanda de viagens, um maior e mais fácil

acesso a todo tipo de serviços e a otimização dos serviços públicos (inclusive registros e cadastros) e das finanças locais. A digitalização também deve fortalecer e aprofundar a participação bem informada e oportuna nas decisões importantes para orientar o estilo do desenvolvimento.

- Desenvolver políticas nacionais urbanas e articulá-las com as políticas industriais e tecnológicas nos diversos níveis de governo.

As políticas dirigidas a diversificar a matriz energética devem combinar mudanças nas normas com o estímulo à produção local de equipamentos e serviços necessários para desenvolver projetos de investimento em energias renováveis e eficiência energética. Isto pode incluir a criação de sistemas para armazenar grandes volumes de energia produzidos de maneira intermitente pelas fontes renováveis, aproveitando os abundantes recursos naturais de que dispõe a região e gerando encadeamentos produtivos ligados à sua produção e suas aplicações tecnológicas. Estes sistemas de armazenamento se expandirão a represas, veículos e edifícios, apagando as fronteiras setoriais.

Para induzir a descarbonização da matriz elétrica (diferente da matriz energética, que inclui o consumo de combustíveis fósseis líquidos para o transporte), ou seja, para aumentar a penetração das energias renováveis na geração de eletricidade, é importante implementar as seguintes diretrizes:

- Harmonizar em toda a região as normas (aplicadas até agora somente na Argentina, no Brasil, no Chile e no México) que permitam licitar por blocos de horários e, portanto, não exigir o fornecimento de energias renováveis (particularmente a solar) durante as horas de escuridão, o que aumentaria sua rentabilidade. Essa harmonização deve ser levada a cabo pelos Ministérios da Energia, em diálogo com o setor privado.
- Substituir as importações nas cadeias produtivas. Até agora, a penetração das energias renováveis não convencionais se concretizou mediante projetos “chave na mão.” A experiência brasileira ilustra o potencial de uma política industrial orientada a aumentar a produção local de componentes. Existe um grande espaço para a inovação em energia eólica e solar, bem como em outras fontes, como a energia geotérmica, o biodiesel e a energia

das marés, ou a provisão de ônibus para os sistemas de transporte público, âmbito em que a região tem experiências de fabricação nacional. Neste sentido, pode-se analisar a possibilidade de apoiar empresas translatinas do setor na transição para a eletrificação da frota de transporte público. A responsabilidade por impulsionar estas ações corresponde a um esforço colaborativo dos Ministérios da Energia e da Ciência e Tecnologia, universidades e empresas.

- Incorporar gradualmente os custos sociais reais aos custos econômicos, o que implica, entre outras ações, retirar de maneira paulatina os subsídios aos combustíveis fósseis, tributar as emissões, atribuir um preço ao CO₂ ou, pelo contrário, premiar o investimento em energias renováveis.
- Refletir paulatinamente o risco sistêmico das trajetórias de alto carbono (por seus efeitos físicos, tecnológicos e de deterioração da reputação, entre outros) que poderiam transformar ativos financeiros em passivos financeiros (ativos irrealizáveis ou *stranded assets*). Estes ativos poderiam sofrer uma dinâmica caracterizada como “bolhas climáticas”. Alguns exemplos são os processos de excesso de investimento em zonas que serão afetadas adversamente pela mudança climática (por exemplo, onde a agricultura enfrentará riscos) ou em áreas em que o progresso técnico modificará o padrão de produção ou de consumo (por exemplo, com a incorporação crescente de automóveis ou barcos elétricos, em lugar de veículos que usam energia fóssil e que se converterão em invendíveis ou impagáveis). O papel central no impulso destas políticas cabe aos bancos centrais, ao setor bancário, às seguradoras e às compras do setor público.
- Normalizar ou padronizar o financiamento bancário para iniciativas na área das energias renováveis mediante a harmonização de riscos e oportunidades e taxas de retorno orientadas a aplainar a curva de aprendizagem. Os bancos de desenvolvimento, em aliança com os bancos privados e os Ministérios da Energia, são atores importantes neste âmbito.

Nesses esforços, a complementaridade entre os países da região pode impulsionar os investimentos em grande escala. Os projetos que usam as energias eólica e solar são menores do que os baseados em energias fósseis, geograficamente dispersos, provocam um menor

impacto ambiental, são autorizados com maior facilidade e têm horizontes temporais mais curtos para a sua construção. Isto aumenta a flexibilidade para a instalação de nova capacidade renovável e é uma solução atraente para que comunidades isoladas tenham acesso à eletricidade.

Aumento da transparência e confiança nas instituições

Para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável, é preciso fortalecer a cooperação internacional e as instituições multilaterais. A aplicação de políticas fiscais expansivas (junto com investimentos destinados a promover modelos de desenvolvimento de baixo carbono) nos países superavitários no comércio internacional ajudaria a equilibrar este comércio sem graves sequelas para o emprego e o crescimento dos países deficitários, aumentando o crescimento global e a sustentabilidade. A cooperação multilateral permitiria recuperar a capacidade dos governos de atuar coordenadamente para estabilizar as finanças globais e, assim, controlar seus efeitos sobre as economias nacionais, evitando bolhas especulativas e o agravamento do ciclo econômico, com suas graves consequências no emprego.

Da mesma forma, a aprovação de acordos internacionais em torno dos direitos trabalhistas e do Estado de bem-estar permitiria reduzir os riscos de uma concorrência predatória em que o salário seria a principal variável de ajuste para elevar as exportações e atrair o capital estrangeiro. Um sistema multilateral aberto ao comércio em que se reduzissem as assimetrias produtivas e tecnológicas favoreceria a criação de empregos nos países menos desenvolvidos e diminuiria as tensões políticas associadas à migração. Somente criando empregos e oportunidades nos países em desenvolvimento será possível reduzir a migração para o mundo desenvolvido, hoje exacerbada pelas desigualdades de renda e riqueza e pelo rápido aumento da população em muitos países em desenvolvimento.

As mudanças nas políticas públicas para promover o grande impulso ambiental precisam de uma base de apoio e de legitimidade cidadã. A transparência, a prestação de contas, a avaliação do impacto das políticas e programas, a participação das pessoas nas decisões e o reconhecimento das assimetrias de informação e poder são elementos importantes do grande impulso ambiental. As iniciativas levadas adiante na América Latina e no Caribe para melhorar o acesso à informação,

a participação e o acesso à justiça em assuntos ambientais fazem parte do esforço para avançar na implementação da Agenda 2030 e na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Neste sentido, o grande impulso ambiental pode contribuir para ampliar o papel e o sentido da política social, que, até agora, se concentrou somente em dois componentes do bem-estar: a renda das pessoas e o sistema de proteção social. Com isso, tende a sublinhar a importância do consumo coletivo baseado em serviços públicos, que compõe uma parte da renda indireta das famílias e promove a condição de cidadania e o sentido de pertencimento.

No entanto, assistimos a uma alocação de recursos que contribui à degradação dos serviços públicos, além de aumentar a degradação ambiental, à medida que se assenta o padrão de consumo marcado pelas elites. Assim, ocorre uma fuga maciça dos serviços públicos de educação e saúde para os privados. Este processo se reproduz também no abandono maciço do transporte público (dado que a baixa qualidade do serviço e a pouca segurança estimulam a mobilidade em meios privados), a substituição do espaço público pelos centros comerciais, o crescimento dos serviços privados de segurança, os condomínios fechados e até mesmo a discriminação no acesso à água potável. O efeito acumulado desses fenômenos corrói o sentido de pertencimento a uma comunidade política e a cidadania igualitária na esfera pública.

Em suma, a provisão de serviços públicos de qualidade, com normas de operação que atraiam os setores de maiores recursos e não discriminem os mais pobres, é essencial para a reconstrução da convivência cidadã e a confiança democrática, a inclusão e a adoção de um modelo de desenvolvimento com menor pegada ambiental e maior bem-estar. Um país desenvolvido é aquele em que os ricos utilizam o transporte público, frequentam escolas públicas e bebem água da torneira, e onde as lacunas sociais entre eles e os grupos de baixa renda não são abismais. A defesa do consumo coletivo situa o enfoque de direitos no centro do debate acerca dos novos regimes de bem-estar e é parte essencial do grande impulso ambiental.

Um novo estilo de desenvolvimento

A qualidade da democracia depende tanto das instituições que promovem a igualdade de direitos como dos modos de convivência

que expressam o sentido de pertencimento a uma sociedade. As alternativas tecnológicas com menor pegada de carbono e mudança na matriz energética devem buscar o fortalecimento desse pertencimento coletivo. Daí a importância de estratégias e políticas que permitam a transição para formas mais sustentáveis de produzir, habitar e consumir e que, ao mesmo tempo, potencializem a provisão de bens e serviços públicos de melhor qualidade. Deste modo, será possível adotar um novo estilo de desenvolvimento, com menores lacunas sociais e segregações espaciais e obter um crescimento baseado na inovação e difusão de tecnologias limpas.

O ritmo de inovação e difusão da revolução digital é exponencial e penetra em todos os âmbitos da vida, e a América Latina e o Caribe não podem ficar para trás. É hora de aproveitar os campos de inovação tecnológica que podem constituir ferramentas para o grande impulso ambiental. Estes campos incluem esferas tão diversas como a gestão urbana e o transporte, o manejo da biodiversidade, a conservação, o aproveitamento e reciclagem da água, a qualidade e oportunidade dos sistemas de proteção social, a formação em capacidades estratégicas das novas gerações para o novo mundo do trabalho, o desenvolvimento dos biomateriais e a produção de energias renováveis.

Neste sentido, o grande impulso ambiental relaciona as opções macroeconômicas, produtivas, sociais e ambientais. Dada esta interdependência, a região encontra-se ante o risco de perpetuar um círculo vicioso em que se reforçam reciprocamente a baixa produtividade, o crescimento volátil, a alta desigualdade e um grave custo ambiental, ou ante a oportunidade de avançar para um círculo virtuoso com sinergias entre uma macroeconomia proativa, uma matriz produtiva e energética de baixo carbono e uma melhor qualidade de vida.

Neste documento, a CEPAL procurou dimensionar tanto a magnitude como a urgência do desafio do grande impulso ambiental. Sua magnitude manifesta-se ao reconhecer a crescente interdependência dos âmbitos do desenvolvimento. Sua urgência é representada pela espada de Dâmocles da mudança climática e pelas oportunidades e riscos derivados da velocidade da mudança tecnológica. Não se trata de adiar a hora da igualdade, mas de reconhecer a eficiência do aumento da igualdade para obter um crescimento mais sólido, com melhor base produtiva e que assegure um futuro sustentável para as próximas gerações.

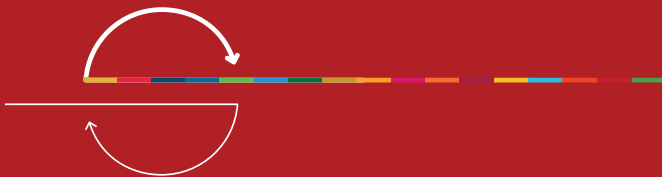
Bibliografia

- Abbate, J. (1999), *Inventing the Internet*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Acemoglu, D. e outros (2013), "Democracy, redistribution and inequality", *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper*, N° 19746, Cambridge, Massachusetts, dezembro [on-line] <http://www.nber.org/papers/w19746>.
- Alesina, A., B. Reich e A. Ribboni (2017), "Nation-building, nationalism and wars", *Working Paper*, N° 23435, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, maio [on-line] <http://www.nber.org/papers/w23435>.
- Alvaredo, F. e outros (coords.) (2018), *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab [on-line] <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.
- Beltratti, A., G. Chichilnisky e G. Heal (1993), "Sustainable growth and the green golden rule", *NBER Working Paper*, N° 4430, National Bureau of Economic Research, agosto [on-line] <http://www.nber.org/papers/w4430>.
- Besley, T. e T. Persson (2010), "State capacity, conflict and development", *Econometrica*, vol. 78, N° 1, The Econometric Society, janeiro.
- Bowles, S. (2012), *The New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge University Press, Nova York.
- Brasil, Secretaria-Geral da Presidência da República (2014), *Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil*, Brasília.
- CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina) (2016), "Observatorio de Movilidad Urbana" [on-line] <http://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos>.
- ____ (2015), "Observatorio de Movilidad Urbana" [on-line] <http://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/bases-de-datos>.

- ____ (2009), *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina: información para mejores políticas y mejores ciudades*, Rio de Janeiro.
- Calderón, F., M. Hopenhayn e E. Ottone (1996), *Esa esquiwa modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).
- ____ (1994), “Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, Nº 52 (LC/G.1824-P), Santiago, abril.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2018), *Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/28-P), Santiago.
- ____ (2017a), *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago.
- ____ (2017b), “Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.671), Santiago.
- ____ (2017c), “Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/67), Santiago.
- ____ (2017d), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- ____ (2016a), *Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julho.
- ____ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, outubro.
- ____ (2016c), *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: la situación de América Latina y el Caribe* (LC/ G.2685(CCITIC.2/3)), Santiago, setembro.
- ____ (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago, abril.
- ____ (2012), *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julho.
- ____ (2010), *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, maio.
- ____ (2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.136), Santiago, outubro.
- Chang, H. J. (2006), “Understanding the relationship between institutions and economic development: some key theoretical issues”, *Discussion Paper*, Nº 2006/05, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), julho.
- Cobban, A. (1965), *A History of Modern France. Volume 3: 1871-1962*, Harmondsworth Penguin Books, janeiro.

- Comisión Permanente de Transporte de la Cuenca del Plata (2015), "Hidrovia Paraná Paraguay: camino clave para el desarrollo de la región" [on-line] http://www.agroindustria.gov.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/jornadas_congresos/_archivos/000101_2017/000100_Infraestructura%20y%20Log%20C3%ADstica/000104_Hidrov%20C3%ADa%20Paran%20C3%A1%20Paraguay.pdf.
- Daude, C. e V. Robano (2015), "On intergenerational (im)mobility in Latin America", *Latin American Economic Review*, vol. 24, N° 9, Berlín, Springer, dezembro.
- Deacon, R. (2009), "Public good provision under dictatorship and democracy", *Public Choice*, vol. 139, N° 1-2, abril [on-line] <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-008-9391-x>.
- Eichengreen, B. e P. Gupta (2014), "Tapering talk: the impact of expectations of reduced federal reserve security purchases on emerging markets", *Emerging Markets Review*, vol. 25, Amsterdam, Elsevier, dezembro.
- Enerdata (2015), *Research on Energy Efficiency, CO2 Emissions, Energy Consumption, Forecast*.
- Esping-Andersen, G. e outros (2003), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, novembro [on-line] <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199256438.001.0001/acprof-9780199256433>.
- FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola) (2010), "Desertification", Roma.
- Kallhoff, A. (2014), "Why societies need public goods", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 17, N° 6, abril.
- _____(2011), *Why Democracy Needs Public Goods*, Plymouth, Lexington Books.
- Karaguliana, F. e outros (2015), "Contributions to cities' ambient particulate matter (PM): A systematic review of local source contributions at global level", *Atmospheric Environment*, vol. 120, Elsevier, novembro.
- Manyika, J. e outros (2016), *Digital Globalization: The New Era of Global Flows* [on-line] <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>.
- McAfee, A. e E. Brynjolfsson (2017), *Machine, Platform, Crowd: Harnessing our Digital Future*, Nova York, W.W. Norton & Company, junho.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, abril.
- Muñoz, C. e G. Pérez (2017), "Reflexiones sobre el rol de la logística en la explotación sostenible de los recursos naturales en América Latina y el Caribe", *Boletín FAL*, N° 357, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), maio.

- North, D., J. J. Wallis e B. Weingast (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Nova York, Cambridge University Press, fevereiro.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2016), *Innovating Education and Educating for Innovation: The Power of Digital Technologies and Skills*, Paris, OECD Publishing.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- ONU-Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, Nairóbi.
- Ostry, J., A. Berg e C. Tsangarides (2014), "Redistribution, inequality, and growth", *IMF Staff Discussion Note*, Nº SDN/14/02, Fundo Monetário Internacional (FMI), abril.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2015), *Chile: instrumentos y estrategias para combatir la desertificación*, Santiago, dezembro.
- Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nova York, W.W. Norton & Company, fevereiro.
- Rosenstein-Rodan, P. (1960), "Notas sobre la teoría del 'gran impulso'", *El desarrollo económico y América Latina*, H. S. Ellis e H. C. Wallich (eds.), Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (comp.) (1996), *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Santiago, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Thirlwall, A. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of the international growth rate differences", *PSL Quarterly Review*, vol. 32, Nº 128, Roma.
- Tocqueville, A. (2007), *La democracia en América*, Madri, Ediciones Akal.
- UNCCD (Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave ou Desertificação, particularmente na África) (2017), *Perspectiva Global de la Tierra*, Bonn.
- Weller, J. (2017), "Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 190 (LC/TS.2017/76), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), setembro.



A desigualdade é ineficiente porque dificulta o aprendizado, o aumento da produtividade, a inovação e o crescimento. Então, a igualdade é não só um princípio ético inerente ao desenvolvimento, mas também um instrumento essencial para o promover.

Dando continuidade à ênfase que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) atribui à igualdade desde 2010, e em concordância com o propósito de não deixar ninguém para trás, expressado na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, este documento analisa os mecanismos mediante os quais a desigualdade reduz a eficiência dinâmica das economias da América Latina e do Caribe. Analisa e mede os efeitos da desigualdade de acesso à saúde e à educação sobre a produtividade e a renda, bem como as consequências da desigualdade de oportunidades causada pela discriminação em razão do gênero ou da condição étnico-racial. Também examina como estas desigualdades se refletem no território, na infraestrutura e na dinâmica urbana, gerando custos não só em termos de produtividade, mas também de ineficiência energética e deterioração do meio ambiente, o que compromete as possibilidades de desenvolvimento das gerações atuais e futuras.

As restrições impostas pela desigualdade à inovação e à criatividade são mais intensas porque se internalizam na cultura dos agentes, dando lugar a uma cultura do privilégio em que os muitos bens públicos e direitos não são impessoais e parte importante da população não tem acesso a eles. Isso enfraquece a confiança nas interações sociais e nas instituições democráticas.

Neste documento a CEPAL propõe orientações estratégicas para aumentar a eficiência dinâmica das economias latino-americanas e caribenhas com base na igualdade. O desenvolvimento de capacidades e a construção de Estados de bem-estar são componentes centrais de um novo paradigma de desenvolvimento em que a revolução tecnológica seja colocada a serviço de uma trajetória de crescimento de baixo carbono e intensivo em tecnologia. Nesse contexto, aumentar o investimento público e privado em torno de um grande impulso ambiental, mediante o qual se diversifique a estrutura produtiva e se reduza a heterogeneidade estrutural, é uma tarefa urgente ante a velocidade das mudanças que transformam a economia global e o aumento da incerteza que as acompanha.

